



VNIVERSIDAD
D SALAMANCA

Máster Universitario en
DEMOCRACIA Y BUEN GOBIERNO

TRABAJO FIN DE MÁSTER
**MANDATOS COLECTIVOS EN EL SISTEMA POLÍTICO-
ELECTORAL BRASILEÑO: RETOS Y OPORTUNIDADES PARA
SUPERAR LA SUBREPRESENTACIÓN DEMOCRÁTICA**

AUTORA
PATRÍCIA BRASIL

DIRECTORA
MARIA JOSÉ CORCHETE MARTÍN

Salamanca, 2021

Dedico este trabajo a mi mayor compañero, mi esposo y gran amor, Sérgio, quien no limitó esfuerzos para que no me rindiera, enfrentando un embarazo difícil, y también a nuestra querida hija Sofía, que aún nacerá.

RESUMEN

El proceso de democratización ocurrido en América Latina a partir de los años ochenta con una gran expansión de la democracia liberal no ha dado lugar a cambios profundos en la justicia social. El fracaso del estado de bienestar ha provocado una gran crisis en la democracia representativa. Fenómenos como las desigualdades sociales y el populismo sumados al descrédito en las instituciones y representantes electos trascendieron la crisis de confianza y la garantía de la estabilidad de los regímenes democráticos. Los síntomas degenerativos incluyen la creciente sensación de que el gobierno está distante y que no se puede confiar en los políticos. Los partidos ya se delinearon como pocos democráticos, es decir, con un bajo nivel de democracia interna y falta de ideología, lo que contribuyó significativamente a la crisis de representación en la que se encuentra el país. Pero la crisis de la democracia representativa no es exclusiva de Brasil y está relacionada con los bajos niveles de calidad de la democracia evaluados en América Latina. Diversos organismos internacionales que miden los índices de calidad de la democracia concluyeron que con la pandemia del Covid-19, muchos países sufrieron oleadas de autoritarismo, con la mala gestión de los gobiernos para contener la crisis sanitaria epidemiológica y el avance en la propagación del virus. Nuevamente, los estudios demuestran el bajo desempeño de los países latinoamericanos. En Brasil, las minorías excluidas de la participación política del país buscan alternativas para romper la hegemonía de los sistemas oligárquicos de los partidos políticos y, a través del reparto de mandatos electivos, ocupan lugares que hasta entonces estaban destinados a las élites políticas brasileñas. Los mandatos colectivos y/o compartidos, surgidos en Brasil en 1994, ganaron popularidad y la adhesión de varios segmentos de la sociedad, colectivos de mujeres, negros, indígenas, la comunidad LGBTQIA+ y otros están ocupando los espacios en el poder legislativo y buscando aprobar proyectos y discutir demandas hasta ahora olvidadas por los parlamentarios habituales. El tema central discutido aquí, por lo tanto, es investigar cómo el ideal democrático se puede realizar efectivamente a través de nuevas interconexiones entre ciudadanía y representación política. Los mandatos colectivos observados en Brasil en los últimos años se revelan como instrumentos para la inclusión y participación democrática de los grupos de ciudadanos subrepresentados. Por ello, se propone investigar esta forma de representación política como alternativa a la crisis de la democracia representativa actual, desde la perspectiva de una cultura democrática que valora la libertad política, lo que significa construir y consolidar

mecanismos concretos y efectivos que promuevan el debate público, el compromiso con los temas de interés común y la posibilidad de un control y supervisión constante por parte de los ciudadanos. La conclusión a la que se llega es que estos modelos son ejemplos de iniciativas democráticas emergentes con alto potencial de crecimiento, considerando que aún quedan pocas candidaturas y mandatos colectivos, dado el tamaño de un país como Brasil, que tiene más de 220 millones de ciudadanos y más de 5.000 municipios.

ÍNDICE

ABREVIATURAS	7
INTRODUCCIÓN	9
CAPÍTULO 1	14
1. DEMOCRACIA Y REPRESENTACIÓN POLÍTICA	14
1.1. DEMOCRACIA	14
1.1.1. Una aproximación conceptual	15
1.1.2. Clasificaciones	17
1.1.3. Olas y Contra-olas de Democratización y Constitucionalismo Democrático	26
1.2. PARTIDOS POLÍTICOS Y REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN BRASIL..	29
1.2.1. Instituciones Democráticas en Brasil	31
1.2.2. Partidos Políticos y Sistema Político-Electoral	33
1.2.2.1. Sistemas electorales y sistema de partidos políticos	35
1.2.2.2. Funciones de los partidos políticos	37
CAPÍTULO 2	39
2. LA CRISIS DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA	39
2.1. EL DILEMA DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA	40
2.1.1. La Calidad de la Democracia Representativa en América Latina	41
2.1.2. La Distorción de las Funciones de los Partidos Políticos en Brasil	48
2.1.3. La ideología de los partidos políticos brasileños y el índice de democracia intrapartidista	51
2.2 LA SUBREPRESENTACIÓN DEMOCRÁTICA	58
2.2.1 Contexto de la Subrepresentación Democrática en Brasil	59
2.2.2 Las Faces de la Subrepresentación	62
2.2.3 Las Alternativas Pioneras de la Participación Democrática	66
CAPÍTULO 3	69
3. LAS CANDIDATURAS Y LOS MANDATOS COLECTIVOS EN BRASIL ...	69

3.1 CANDIDATURAS Y MANDATOS COLECTIVOS	69
3.1.1 Conceptos y Características	70
3.1.2 El Contexto de las Candidaturas y Mandatos Colectivos en los Sistemas Político-Partidario y Electoral en Brasil	71
3.1.2.1 Legislación electoral y la opinión del Poder Judicial sobre las candidaturas colectivas	74
3.1.2.2 Candidaturas y mandatos colectivos en las últimas elecciones brasileñas	79
3.2 RETOS Y OPORTUNIDADES PARA EL DESARROLLO DE LOS MANDATOS COLECTIVOS	82
3.2.1 El Paradojo de la Institucionalización: la Libertad de Organización y Participación	82
3.2.2 Los Proyectos de Leyes y las Reflexiones para Profundizar el Estudio de la Temática	84
CONSIDERACIONES FINALES	87
BIBLIOGRAFÍA	90

ABREVIATURAS

ABCP	Asociación Brasileña de Ciencia Política
a. C.	Antes de Cristo
ADPF	Alegación de Incumplimiento del Precepto Fundamental
CCJ	Comisión de Constitución y Justicia
DC	Democracia Cristiana
DEM	Democratas
DF	Distrito Federal
FEFC	Fundo Especial para Financiamiento de Campañas
IDEA	Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral
IDI	Índice de Democracia Intrapartidista
LC	Ley Complementaria
LGBTQIA+	Lesbianas, Gays, Bisexuales, Transexuales o Travestis, <i>Queer</i> , Intersexuales y Asexuales
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
NOVO	Partido Novo
OMS	Organización Mundial de la Salud
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PCdoB	Partido Comunista de Brasil
PCO	Partido de la Causa Operária
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PEC	Proyecto de Emenda Constitucional
PL	Proyecto de Ley
PL	Partido Liberal
PMB	Partido de la Mujer Brasileña
PMN	Partido de la Movilización Nacional
PODE	Podemos
PP	Progresistas
PROS	Partido Republicano de la Orden Social
PRTB	Partido Renovador Trabalhista Brasileiro
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSC	Partido Social Cristiano
PSD	Partido Social Democrático

PSDB	Partido de la Social Democracia Brasileña
PSL	Partido Social Liberal
PSOL	Partido Socialismo y Libertad
PSTU	Partido Socialista de los Trabajadores Unificados
PTB	Partido Trabalhista Brasileño
PT	Partido de los Trabajadores
PTC	Partido Trabalhista Cristiano
PV	Partido Verde
RAPS	Red de Acción Política por la Sostenibilidad
REDE	Rede Sustentabilidade
STF	Supremo Tribunal Federal
TICS	Tecnologías de la Información y la Comunicación
TRE	Tribunal Regional Electoral
TSE	Tribunal Superior Electoral

INTRODUCCIÓN

Si bien ha habido una gran expansión de la democracia liberal en América Latina, el proceso de democratización observado a fines del siglo pasado y principios de este no ha dado lugar a cambios profundos en la justicia social. Como resultado, el desmantelamiento del estado de bienestar y la reducción de las políticas sociales desde la década de los ochenta llevaron a la aparición de modelos alternativos a la democracia representativa, como la democracia participativa.

La fragilidad del dogma liberal, que impulsa el modelo hegemónico de democracia representativa, sufre una pérdida de rumbo en la época contemporánea, revelada principalmente por fenómenos como las desigualdades sociales y el populismo. El dilema que ha surgido de este escenario de descrédito en las instituciones y representantes electos es cómo este modelo de democracia puede trascender la crisis de confianza y garantizar la estabilidad de los regímenes democráticos. Esto se debe a que el modelo hegemónico de representación está experimentando los efectos corrosivos de la profundización de la desigualdad causada por la expansión del poder corporativo y el desmantelamiento de los acuerdos de redes de seguridad en el estado de bienestar. Los síntomas degenerativos incluyen la creciente sensación de que el gobierno está distante y que no se puede confiar en los políticos.

La crisis se configura, en esencia, en la ruptura de la confianza y la volatilidad en la relación entre el ciudadano y el representante político electo, es decir, en el efímero vínculo representativo que se ha establecido en la democracia contemporánea. El tema central discutido aquí, por lo tanto, es investigar cómo el ideal democrático se puede realizar efectivamente a través de nuevas interconexiones entre ciudadanía y representación política.

Los esfuerzos para transformar la representación política en la democracia brasileña han estado continuamente impulsados por la percepción de esta crisis. Uno ejemplo emblemático ocurrió en las elecciones de 2018 con la actuación de la “Bancada Activista” en San Pablo, una experiencia de candidatura colectiva con nueve ciudadanos que se postulan por un solo escaño en la Asamblea Legislativa de ese estado. Su éxito en las elecciones y la forma en que este grupo logró ingresar al espacio del poder político-estatal

en medio de las barreras impuestas por la política tradicional sirvió de guía para otras iniciativas similares.

La expansión de esta iniciativa ya se verificó en las últimas elecciones en Brasil, con el registro de diversas candidaturas de grupos de personas que proponen compartir el cargo electivo por mandatos colectivos. Generalmente estos mandatos están destinados a representar a las minorías que, por sí mismas, no son lo suficientemente fuertes para ocupar un cargo electivo, pero colectivamente es mucho más probable. Es una innovación que ha surgido en Suecia en puestos legislativos, pero no existe ninguna disposición en la ley de muchos países, aún aplicada en la práctica.

Aunque hay pocos estudios sobre los mandatos colectivos (y/o compartidos) en la literatura, es posible considerar a partir de lo contexto investigado que este tipo de mandato tiene como objetivo ampliar la capacidad de la democracia para volverse más efectiva debido a una nueva dinámica en la construcción de una representación política, más inclusiva y participativa. Así, si bien los conceptos generalmente consideran aspectos relacionados con el contexto de organización de estas candidaturas y mandatos en democracias representativas, tienen brechas que necesitan ser exploradas, como la dimensión político-institucional y la organización y desempeño en el escenario político-electoral y su interrelación con lo sistema político-partidario existente y, más específicamente para el interés de esta investigación, su potencial de contribución para superar la subrepresentación política de las minorías.

Con efecto, la escasez de trabajos teóricos y empíricos tiene dificultado investigaciones más amplias y profundizadas sobre este potencial de contribución, además de no haber herramientas analíticas para examinar como ocurrió la conformación de las candidaturas colectivas y la dinámica del funcionamiento en el proceso electoral y en proceso legislativo. Sin embargo, este es un tema imprescindible para el estudio de la democracia contemporánea, ya que propicia investigar la participación y la asociación política en igualdad de condiciones de los grupos de ciudadanos subrepresentados y cuyos derechos fundamentales son a menudo suprimidos por la falta de esta representación política en la democracia brasileña.

En esto sentido, el desarrollo de este tema proporcionará la ampliación de los estudios sobre los mandatos colectivos como instrumentos para la inclusión y participación

democrática de los grupos de ciudadanos subrepresentados. Por ello, se propone investigar esta forma de representación política como alternativa a la crisis de la democracia representativa actual, desde la perspectiva de una cultura democrática que valora la libertad política, lo que significa construir y consolidar mecanismos concretos y efectivos que promuevan el debate público, el compromiso con los temas de interés común y la posibilidad de un control y supervisión constante por parte de los ciudadanos.

Por lo tanto, el objetivo principal de este estudio es verificar como la alternativa de los mandatos colectivos a la representación convencional en el sistema político-electoral brasileño podrá contribuir para una participación efectivamente igualitaria de los ciudadanos en política interna del país. En este contexto, la presente investigación pretende responder la siguiente pregunta: ¿Puede la alternativa del mandato colectivo contribuir a superar la subrepresentación democrática de las minorías en Brasil?

La hipótesis es que, en la actual crisis de la democracia representativa, la configuración y el contexto del sistema político-electoral brasileño tiene provocado la busca por otras alternativas que propicien efectiva libertad e igualdad de participación de los ciudadanos en la política, como forma de transformar su barrio, su ciudad, su país y mejorar su realidad socioeconómica. Esto es un reto mucho mayor para los ciudadanos de los grupos políticamente subrepresentados, porque la falta de representación política implica a menudo no reconocer los derechos constitucionales fundamentales. La alternativa de las candidaturas y mandatos colectivos y/o compartidos aquí estudiados contribuí para superar este escenario y tiene potencial de en el futuro servir para la reformulación del actual modelo de democracia representativa en Brasil. En síntesis, el tema propuesto nos llevará a comprobar que es posible considerar otras posibilidades de participación política en las democracias representativas.

Mediante pesquisa bibliográfica y fundamentación teórica, se discute este potencial de contribución de los mandatos colectivos en Brasil, centrándose en análisis deductivo a partir dos trabajos científicos seleccionados em bases internacionales calificadas. La elaboración de un portafolio bibliográfico con representatividad científica contribuye a la profundización del tema y la construcción del entendimiento sobre la democracia representativa y los factores determinantes de la actual crisis. Además de la base teórica para buscar dar respuesta a la pregunta de esta investigación, también se utiliza trabajos científicos y estudios de las organizaciones internacionales que acompañan la cualidad de

la democracia en mundo y de las instituciones electorales brasileñas, así como, con especial enfoque, los estudios específicos sobre la experiencia de los mandatos colectivos en Brasil.

A partir de la guía de referencia bibliográfica y los documentos planteados para comprender la problemática de esta investigación, se sigue en primer lugar el itinerario de estudio propuesto con el abordaje de los conceptos, clasificaciones y fundamentos de la democracia en la contemporaneidad, con enfoque en la democracia representativa y participación política en Brasil. Se trata de explicar las bases conceptuales de la democracia y contextualizarla en la actualidad considerando la conformación de los sistemas político, electoral y partidario brasileño y de la participación de los diversos actores e instituciones democráticas.

En el siguiente capítulo, se explica brevemente los orígenes de la crisis del modelo liberal de democracia representativa, provocada por el desmantelamiento del estado de bienestar y los efectos de la profundización de la desigualdad social desde la década de 1980, abriendo el camino para el surgimiento de alternativas de democracias representativas más participativas. En esta parte se presenta una reflexión sobre el dilema que involucra la representación en la democracia contemporánea, es decir, la incongruencia entre la conformación de una soberanía popular y la autonomía de representación. Analiza con más profundidad, en este contexto, el fenómeno de la subrepresentación política de las minorías, expone sus facetas y investiga algunas de las alternativas al modelo convencional de democracia representativa como forma de superar esta subrepresentación.

En el último capítulo se analiza la alternativa de las candidaturas y mandatos colectivos desde la perspectiva de nuevas interconexiones entre representantes y ciudadanos, especialmente a través de la expansión multidimensional y multifacética de la representación democrática en las experiencias ocurridas en Brasil. Además de los conceptos y características de esta forma de participación política, investiga cómo esta innovación ha sido recibida en el contexto de los sistemas político, electoral y partidario brasileño, tanto en la legislación electoral con relación a las candidaturas colectivas, como en el proceso legislativo, con referencia a los mandatos colectivos. Para profundizar la discusión a partir de elementos más concretos de la realidad investigada, se explica al final de este capítulo el resultado de las experiencias de las candidaturas y mandatos

colectivos en las últimas elecciones brasileñas desde las contribuciones de Ronderos *et al.* (2020) y Secchi (2019).

Finalmente, aborda los retos y oportunidades para la evolución de la alternativa de representación a través de mandatos colectivos. Sin embargo, inicialmente se propone reflexionar sobre el paradojo de la institucionalización y de la necesidad de legitimación de las candidaturas colectivas, teniendo en consideración que la libertad de organización y de participación están en la génesis de esta forma de representación política. La continuación examina las propuestas de leyes en trámite en la Casa Legislativa brasileña y presenta-se reflexiones y cuestiones para profundizar el estudio de la temática. En síntesis, la investigación abordará la representación política de los grupos que compitieron colectivamente en las últimas elecciones en Brasil, la formación de candidatos, la dinámica de las campañas electorales, los desafíos para el ejercicio de los mandatos colectivos, los aspectos relacionados con la legislación partidaria y electoral y, finalmente, investigará el potencial de este modelo de representación (que involucra a segmentos multifacéticos y multidimensionales de la sociedad), como una alternativa complementar al modelo convencional de representación en las democracias occidentales.

Por lo tanto, la relevancia de este estudio se justifica por la potencial contribución de la alternativa de las candidaturas y mandatos colectivos y/o compartidos al mejoramiento de los procesos de representación democrática en Brasil, a partir de los reflejos en los planos político, social y económico, siendo, por esta razón, un tema esencial que afecta a un segmento sustancial de la sociedad brasileña, considerando el contexto de gran desigualdad socioeconómica en el país. Del mismo modo, el enfoque académico también justifica profundizar en el estudio del tema, ya que contribuye a nuevas reflexiones y visiones para la comunidad científica, con la consecuente ampliación de la comprensión de este fenómeno social en la época contemporánea.

1. DEMOCRACIA Y REPRESENTACIÓN POLÍTICA

En los días actuales, Democracia y representación política son definiciones muy cercanas y confusas, ya que un gobierno democrático lo hacen los representantes políticos, elegidos por el pueblo.

En la definición de Kelsen (1993, p. 27), la democracia se reconoce cuando están presentes algunos elementos esenciales: un estado soberano, un pueblo libre y representantes electos. Un estado soberano significa un estado independiente, que no está sujeto a ningún gobierno extranjero u organismo internacional; pueblo libre es aquel que goza de plenos derechos y participa en las decisiones de su estado, aunque sea por representación; y representantes electos son ciudadanos que están dispuestos a gobernar su país en representación del interés de todos, el bien común de la nación. Según Pitkin (1989, p. 16), el concepto de representación es extremadamente abstracto y, “en gran medida, un fenómeno cultural y político, un fenómeno humano”.

A continuación de este capítulo se presentará un panorama histórico de la democracia, desde su surgimiento hasta la actualidad, en la que la democracia representativa está en crisis y al final de este trabajo se pretende investigar el futuro de la democracia y cómo es posible conseguir salir de esta crisis de representación.

1.1 DEMOCRACIA

En la búsqueda de una definición moderna de democracia, la primera idea que viene a la mente es la de un gobierno del pueblo. Cuando se habla de democracia clásica, el pensamiento más común es la democracia griega, una democracia directa, totalmente impracticable para las naciones de hoy. En la definición romantizada de Schumpeter (1961), en la democracia “hay una riqueza infinita de formas probables en las que la gente puede participar en el gobierno, influir y controlar a quienes realmente gobiernan” (p. 301). Según el autor, "el gobierno del pueblo" es sólo figurativamente, en la definición ideológica, el pueblo gobierna por representación, "estas teorías sobre la soberanía del pueblo, la delegación y la representación, sin embargo, reflejan algo más que un postulado ideológico y algunos fragmentos de técnica jurídica" (Schumpeter, 1961, pp. 301-302).

En el siguiente ítem se presentarán algunos conceptos y la evolución de la democracia desde la antigüedad hasta la actualidad.

1.1.1 Una aproximación conceptual

El sentido moderno de la democracia no tiene nada que ver con la democracia griega que surgió en Atenas, aunque, señala Dahl (1989), las ideas de la democracia ateniense siguen siendo la base de la democracia moderna, en la que el pueblo es soberano y se ejerce el gobierno con participación ciudadana. De hecho, la democracia clásica fue ejercida directamente por los ciudadanos, que se restringió a los hombres libres, de tal manera que las mujeres, los esclavos y los extranjeros fueron excluidos del concepto de ciudadano en Atenas y, en consecuencia, se les prohibió participar en el gobierno.

El autor define la democracia a partir de al menos cuatro fuentes: la democracia griega de Atenas; la república de Roma y las ciudades-estado de Italia en la Edad Media; el surgimiento de instituciones de gobierno representativo y la noción de igualdad política. Entonces, a partir de lo que propone Dahl, la democracia se puede definir como un gobierno ejercido por los ciudadanos, que, aunque excluyente, se opone al concepto de “oligarquía”, “monarquía” y “tiranía” (Dahl, 1989, p. 22).

Según Sartori (1992), desde el siglo III a. C. hasta el siglo XIX, la democracia no fue sinónimo de buen gobierno y a lo largo de este período sufrió varias resignificaciones. Según el autor, el filósofo Aristóteles ya definía la democracia como un mal gobierno en oposición a la república, que era el gobierno de todos. En el federalismo norteamericano se utilizó el término “república representativa” y nunca democracia. Recién en la segunda mitad del siglo XIX se empezó a utilizar la palabra democracia para designar un gobierno de todos, y para el autor, el sentido moderno de democracia no tiene nada que ver con la democracia clásica de los antiguos (Sartori, 1992).

En este sentido, Sartori afirma que el término democracia moderna, aparece a mediados del siglo XIX, y es una abreviatura de "democracia-liberal" y que la definición de democracia clásica es simplista frente a la democracia moderna, cuya distinción se da en tres características: democracia como “principio de legitimidad”; democracia como “sistema político” para el ejercicio del poder y democracia como “ideal” (Sartori, 1992).

Sobre el principio de legitimidad, Sartori (1992) explica que la democracia es el gobierno en que el poder deriva del pueblo, por lo que un gobierno democrático no deriva de la fuerza, lo que se traduce en la selección de representantes en elecciones “libres y periódicas”. Sobre el sistema político para el ejercicio del poder, el autor concluye que el pueblo no ejerce el poder directamente como en la democracia de Atenas, sino que lo ejerce a través de sus representantes, que son elegidos para gobernar en representación del pueblo y nunca por el propio interés. Finalmente, la democracia es un ideal, ya que es un gobierno del pueblo, regido por leyes y ningún gobernante está por encima de la ley:

Em gran medida esto es la democracia como autogobierno, como gobierno del pueblo en primera persona sobre sí mismo. Así es la democracia igualitaria, es decir, reducida a un ideal generalizado de progresiva mayor igualdad. Un elemento ideal o normativo es ciertamente constitutivo de la democracia: sin tensión ideal una democracia no nace, y, una vez nacida, rápidamente se distiende. Más que cualquier otro régimen político, la democracia va contracorriente, contra las leyes de la inercia que gobiernan a los agregados humanos. Las monocracias, las autocracias, las dictaduras son fáciles, se derrumban por sí solas; las democracias son difíciles, deben ser promovidas y “creídas”. (Sartori, 1992, p. 31).

Luego el autor agrega que "sin democracia ideal no habría democracia real", pero advierte que el debate sobre democracia ideal (o descriptiva) y democracia real (o prescriptiva) es importante por la noción que se mantuvo hasta finales de la segunda guerra mundial, que se creía que la democracia moderna era solo una.

En la forma ideal, Robert Dahl (2001) distingue un modelo ideal de democracia de una forma real de gobierno democrático. El autor aclara que a partir del siglo XVIII surgieron en Europa varios gobiernos con principios democráticos que servirán de base a la democracia moderna, sin embargo, en este período es fácil ver que las desigualdades sociales son barreras que limitan la participación popular en los gobiernos, ya sea mediante el ejercicio del voto o la participación directa en la toma de decisiones que afectan a todos, “la lógica de la igualdad fue efectiva sólo entre unos pocos muy privilegiados” (Dahl, 2001, p. 34).

Los gobiernos democráticos, según Dahl (2001) no son frutos lineales de la historia, porque para lograr la democracia muchos países pasaron por guerras civiles, la resistencia de los movimientos populares y mucha lucha. La monarquía y los gobiernos dictatoriales siempre han estado presentes en muchos países y la democracia ha tenido varios avances

y retrocesos a lo largo de los años, lo que significa que no hay forma de garantizar que los gobiernos democráticos sean irreversibles, pero el autor garantiza que no se puede victimizar a la población pues es necesario prestar atención al gobierno y a los ideales de la democracia para que no desaparezca.

La lógica del modelo ideal de democracia presentado por Sartori (1992) y por Dahl (2001) es bastante coherente, ya que la democracia como un gobierno del pueblo, en que el ciudadano tiene el poder y los gobernantes representan los intereses de la comunidad es la realidad de muchos, si no todos, los gobiernos democráticos que existen hoy. Pensar en una democracia en la que el concepto de ciudadanía englobe a todas las personas que viven en un territorio determinado, cuyas desigualdades no son barreras que limitan los derechos ciudadanos es pensar en un gobierno utópico y es con esta lógica que Dahl defiende un concepto de gobierno democrático real, el más cercano a la democracia ideal, como se discutirá en el siguiente punto.

1.1.2 Clasificaciones

Después de la Segunda Guerra Mundial, algunos teóricos comenzaron a defender la idea de dos democracias, la democracia occidental y la democracia "sustancial" de los países de Europa del Este y la ex Unión Soviética, una especie de democracia popular o comunista. Pero luego llegaron a la conclusión de que el régimen comunista no era una democracia, como algunos querían mantener, y para Sartori (1992), la verdadera y única democracia es la liberal.

La democracia siempre ha significado “una entidad política, una forma de Estado y gobierno”, pero según Sartori (1992), en determinados momentos se empezó a hablar de socialdemocracia y de democracia económica. Fue con la visita del francés Tocqueville a los Estados Unidos, alrededor de 1831 y más tarde con Bryce (1888) que surgió la definición de socialdemocracia. Estos autores señalaron que la república estadounidense era una democracia que se preocupaba por cuestiones de igualdad social y el bienestar de la población, a diferencia de las democracias de Europa en aquel momento. Según Sartori (1992), la socialdemocracia se definió originalmente como una “democratización fundamental”, en un espacio en el que los miembros de una sociedad se aceptan como iguales. Otra definición es que estas socialdemocracias de los estados americanos eran

“el conjunto de democracias primarias - pequeñas comunidades y asociaciones voluntarias concretas - que estructuran y nutren la democracia a nivel de base, a nivel de sociedad civil” (Sartori, 1992, p. 32).

En cuanto a la democracia económica, Sartori (1992) la define como una subespecie de la democracia industrial, que puede caracterizarse por la búsqueda de la igualdad económica, con el objetivo de reducir los “extremos de pobreza y riqueza”, en una especie de distribución de la renta. El término “democracia industrial” surgió con Sidney y Beatrice Webb (1897) quienes observaron en las sociedades industriales una organización de la clase trabajadora, con sindicatos y representantes, en una especie de autogobierno y participación en la vida económica de las distintas sociedades. Este fenómeno se ha observado en algunos lugares de Europa como Yugoslavia, Suecia y Alemania (Sartori, 1992, p. 33).

Tanto la socialdemocracia como la democracia económica surgen de la democracia política, para Sartori (1992), "la democracia en un sentido social y/o económico extienden y completan la democracia en un sentido político", pero son democracias que surgen en pequeños grupos de sociedades y en diferentes lugares. En cualquier caso, la democracia política es la base de otras democracias (Sartori, 1992, pp. 34-35).

Dahl (2001) sostiene que la democracia es la mejor forma de gobierno, ya que el pueblo soberano, a través de sus representantes, ejerce el gobierno. En este gobierno democrático los gobernantes no están por encima de las leyes y prevalecen los intereses de la comunidad, pero según el autor, esta democracia es un modelo ideal, diferente a la realidad, en el que las desigualdades sociales impiden que gran parte de la población ejerza ciudadanía y procesos democráticos participativos en su país, donde las instituciones no tienen la equidad que deberían tener para asegurar que el gobierno sea verdaderamente democrático y para todos.

En este sentido, el autor define al menos cinco características de una democracia, ya sea una asociación o un gobierno:

Participación efectiva: antes de que la asociación adopte una política, todos los miembros deben tener oportunidades iguales y efectivas para que otros miembros conozcan sus puntos de vista sobre lo que debería ser esta política;

Votación equitativa: cuando llegue el momento en que se tome la decisión política, todos los miembros deben tener oportunidades de voto iguales y efectivas y todos los votos deben contarse como iguales;

Comprensión ilustrada: dentro de límites de tiempo razonables, cada miembro debe tener oportunidades iguales y efectivas para aprender sobre alternativas políticas importantes y sus posibles consecuencias;

Control del programa de planificación: los miembros deben tener la oportunidad exclusiva de decidir cómo y, si lo prefieren, qué preguntas deben plantearse en la planificación. Por lo tanto, el proceso democrático requerido por los tres criterios anteriores nunca termina. Las políticas de la asociación siempre están abiertas a cambios por parte de los miembros si así lo desean;

Inclusión de adultos: Todos o, en todo caso, la mayoría de los adultos residentes permanentes deberían tener plenos derechos de ciudadanía implícitos en el primero de nuestros criterios (Dahl, 2001, pp. 49-50).

Según Dahl, la democracia es un gobierno deseable porque es capaz de proporcionar lo que otras formas de gobierno no pueden garantizar a los ciudadanos, como “evitar la tiranía”; garantizar "derechos esenciales"; promover la "libertad general"; "autodeterminación"; la “autonomía moral”; "desarrollo humano"; la “protección de los intereses personales esenciales”; promover la “igualdad política” y la “búsqueda de la paz”; y finalmente lograr la "prosperidad", (Dahl, 2001, p. 58).

Según el autor existen seis requisitos que diferencian la democracia moderna de la democracia antigua, y que son instituciones políticas, esenciales en los modelos de las democracias representativas:

Oficiales electos: El control de las decisiones de política gubernamental recae constitucionalmente en funcionarios elegidos por los ciudadanos;

Elecciones libres, justas y frecuentes: Los funcionarios electos se eligen en elecciones frecuentes y justas en las que la coerción es relativamente poco común;

La libertad de expresión: Los ciudadanos tienen derecho a expresarse sin correr el riesgo de sufrir un castigo grave sobre cuestiones políticas ampliamente definidas, incluidas las críticas a los funcionarios, el gobierno, el régimen, el orden socioeconómico y la ideología imperante;

Diversas fuentes de información: Los ciudadanos tienen derecho a buscar fuentes de información diversas e independientes de otros ciudadanos, expertos, periódicos, revistas, libros, telecomunicaciones y similares;

Autonomía para asociaciones: Para obtener sus diversos derechos, incluso los necesarios para el funcionamiento efectivo de las instituciones políticas democráticas, los ciudadanos también tienen derecho a formar asociaciones u organizaciones relativamente independientes, así como partidos políticos y grupos de interés;

Ciudadanía inclusiva: A ningún adulto residente permanente en el país y sujeto a sus leyes se le pueden negar los derechos disponibles para otros y necesarios para las cinco instituciones políticas enumeradas anteriormente. Entre estos derechos se encuentran el derecho a votar para la elección de funcionarios en elecciones libres y justas; solicitar puestos electivos; libre expresión; formar y participar en organizaciones políticas independientes; tener acceso a fuentes de información independientes; y tener derecho a otras libertades y oportunidades necesarias para el buen funcionamiento de las instituciones políticas de la democracia a gran escala (Dahl, 2001, pp. 99-100).

Pero el autor aclara que la democracia real no puede contemplar plenamente los requisitos de la democracia ideal, por lo que Dahl (2001) crea un nuevo concepto para esta democracia real, más cercano al modelo ideal, la “democracia poliárquica” o simplemente poliarquía, un gobierno de muchos, en oposición a otras formas de gobierno (monarquía, oligarquía y aristocracia).

Entonces, las poliarquías son sistemas de gobierno más cercanos de la democracia (Dahl, 1989). Para él, un gobierno democrático se "caracteriza por su capacidad continua para responder a las preferencias de sus ciudadanos, sin establecer diferencias políticas entre ellos". En este sentido, el autor sostiene que muchos gobiernos tienen ciertas características de una democracia plena, sin embargo, son incapaces de acercar todas estas características, por lo que los gobiernos que se acercan a una democracia plena se definen como poliarquía.

Así, Dahl (1989) explica que incluso en los regímenes dictatoriales puede haber elecciones y voto universal, por lo que esta característica no sería suficiente para hacer de un gobierno autoritario una democracia. En este sentido, el autor establece unos prerrequisitos que el gobierno debe garantizar al ciudadano para una democracia plena, no obstante, estas garantías deben extenderse a todos y no solo a unos pocos ciudadanos.

Un gobierno democrático debe garantizar al ciudadano el derecho “a formular sus preferencias”, “manifestar públicamente estas preferencias entre sus partidarios y ante el gobierno” y debe recibir un trato igualitario. Es más, estas tres garantías deben suscitar plenamente “ocho oportunidades institucionales”, sean ellas: “libertad de asociación”; de “expresión”; de “voto”; “elegibilidad para el servicio público”; “derecho de los líderes políticos a competir en busca de apoyo y a luchar por los votos”; “diversidad de fuentes de información”; “elecciones libres e imparciales” e instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar las preferencias. Dahl aún defiende que, en las poliarquías plenas, todo ciudadano debe tener espacio y voz para participar en el debate público (Dahl, 1989).

La relación entre los conceptos de poliarquía y democracia está directamente relacionada con la teoría política normativa y la teoría de la orientación empírica defendida por Dahl. En esta orden de cosas, el autor sostiene que los sistemas políticos democráticos incluyen el derecho al voto, el derecho a la igualdad, la subordinación a los elegidos; la alternancia

de poder; la pluralidad de fuentes de información y la pluralidad de políticas y candidatos. La poliarquía, por otro lado, es un sistema político en el que se incluyen las instituciones esenciales para el funcionamiento de un proceso democrático, como: “funcionarios electos; elecciones libres y limpias; sufragio universal; derecho a ocupar cargos públicos; libertad de expresión; pluralidad de fuentes de información y libertad de asociación” (Dahl, 1989).

Entonces, el trabajo de Dahl es importante porque él es el creador y fundador del concepto de poliarquía y también por el gran conocimiento teórico y el enfoque empírico que recoge las mejores definiciones sobre democracia, que no es perfecta en un sistema político sin igualdad y sin gobiernos democráticos.

De hecho, además de los derechos negativos de la persona humana, que son la libertad de ir y venir, de no ser sometido a tratos inhumanos, la libertad de expresar sus opiniones y preferencias, la universalización del voto y el derecho político a postularse para cargo electivos son los criterios mínimos que definen una democracia en la actualidad, o la poliarquía que defiende Dahl, ya que el autor sostiene que la poliarquía es el sistema que más se acerca a una democracia ideal.

En sentido contrario al que defiende Dahl, en el que la democracia es el gobierno del pueblo, la democracia también se clasifica como elitista. Según Pérez (2014), los fundadores de la teoría de la élite o elitismo clásico, Vilfredo Pareto, Gaetano Mosca y Robert Michels, sostienen que el gobierno es de unos pocos, es decir, quien gobierna es una minoría y el gobierno del pueblo, un modelo defendido en las democracias contemporáneas, "es una ilusión". Para estos autores, en un sistema político, el gobierno está en manos de unos pocos privilegiados, que gobiernan a las masas y más, para Pareto y Mosca, la política es “un arte de dominación de los pocos astutos sobre los muchos amorfos y confiados” (Pérez, 2014, p. 200).

La lógica de estos autores es que no existe una igualdad material entre los hombres y los que se destacan son los que pertenecen a una clase dominante, es decir, las élites. Para Mosca, la democracia siempre ha sido un gobierno de minorías y hay lucha de clases, si una minoría ha destronado a otra minoría, pero ambas son élites privilegiadas. Ya Robert Michels, en cambio, se dirige a la oligarquía de los partidos de masas como consecuencia de este gobierno de los pocos, ejercido por las élites. La lógica, según Michels, es que

incluso en los partidos de masas, el poder lo ejerce una minoría, dada la complejidad de la extensión de estas masas que pertenecen al partido, por lo que el funcionamiento del partido está a cargo de funcionarios burocráticos a quienes se les paga para ejercer la administración del partido y, en consecuencia, las decisiones están en manos de unos pocos, siendo solo avaladas por la base del partido. Este autor señala la “ley de hierro” de la oligarquía, es decir, en los sistemas de partidos, quienes ejercen el poder son siempre las élites las que dominan (Pérez, 2014).

La lucha de clases para los elitistas no genera igualdad porque el acceso a la “cima” de la élite gobernante está restringido a unos pocos, es decir, no hay igualdad de condiciones para todos, por lo que el poder siempre será accesible para los privilegiados. Entonces, incluso si las masas quieren luchar por la igualdad y el poder, las élites están inmersas para siempre en estas luchas y nunca perderán el control. Si bien no son unánimes en teoría, los elitistas coinciden en que incluso en las democracias el gobierno lo ejercen grupos de élites y según Pérez (2014), hay dos motivos para este razonamiento, el primero está relacionado con el alto grado de persuasión que las élites ejercen sobre las masas y el segundo está relacionado con la necesidad de un liderazgo sobre las masas, que confían en alguien para velar por su seguridad y sus derechos, como una especie de obediencia a cambio de protección, que puede definirse como sumisión (Pérez, 2014).

Otro autor importante para compartir las ideas de la teoría elitista es Joseph Schumpeter, pero sin el pesimismo de Michels, ya que para Schumpeter, el dominio de las élites en las democracias se debe a la complejidad del gobierno y la falta de conocimiento técnico y específico de las masas en materia de gobernabilidad, “la mayoría de los ciudadanos son incapaces de conducirse responsablemente en las cuestiones públicas, al contrario de lo que les sucede en sus negocios privados, porque les falta la inmediatez entre la toma de una decisión y sus consecuencias” (Pérez, 2014, p. 204).

Schumpeter (1961) sostiene que la teoría elitista no se opone al modelo de democracia representativa, ya que las decisiones deben ser tomadas por quienes estén capacitados para responder preguntas de gobierno y la democracia directa no es viable debido a la extensión de las masas. Al final, concluye que “los partidos dirigen las democracias y sus liderazgos son los más capaces de gobernar”. En cuanto al pueblo, el autor argumenta que corresponde a ellos elegir el liderazgo a través de sus votos, por lo que la democracia nunca será directa:

Primero, de acuerdo con el punto de vista que adoptamos, democracia no significa ni puede significar que el pueblo gobierne realmente en ninguno de los sentidos tradicionales de las palabras pueblo y gobierno. La democracia solo significa que el pueblo tiene la oportunidad de aceptar o rechazar a quienes lo gobernarán (Schumpeter, 1961, p. 347).

Según Schumpeter (1961), las teorías de las democracias que sostienen que el pueblo es soberano se basan en ideologías casi sin argumento técnico, ya que es factible admitir que prevalecen las elecciones del pueblo, pero es importante recordar que la elección la hace el pueblo, la voluntad de la mayoría y no del conjunto total de ciudadanos, por lo que la voluntad de la mayoría no puede confundirse con la voluntad general de todos. Otro argumento que refuerza la democracia elitista que defiende el autor es que "la concepción particular de la voluntad del pueblo no debe desanimarnos a elaborar otra más realista" (Schumpeter, 1961, p. 308).

Al estudiar las transiciones de países que pasaron de dictaduras a regímenes democráticos, O'Donnell (1991) sostiene que hay espacio para un nuevo subtipo de democracia. Según el autor, con la redemocratización de varios países de América Latina, Asia y Europa del Este, en especial "Argentina, Brasil, Perú, Ecuador y Bolivia, además de Filipinas y Corea del Sur", y "Polonia" la democracia implementada en estos países, aunque tiene los requisitos mínimos de la poliarquía teorizada por Dahl, no es la misma que las ya consolidadas democracias representativas de países capitalistas y desarrollados. Pero para el autor, no es el hecho de que no sean democracias consolidadas lo que las diferencian de las democracias representativas, el tema es un poco más profundo, y entre las principales razones está la extrema desigualdad social y económica que existe en estos países.

En este contexto, O'Donnell (1991) prefiere llamarlas democracias delegativas. Son delegativas, porque no están consolidadas, pero pueden llegar a ser, el caso es que estas democracias nacen en contextos sociales y económicos muy desfavorables y ese escenario acaba debilitando al Estado democrático. El autor explica que, con la caída del gobierno autoritario, se elige un gobierno democrático y hay un nuevo régimen de transición, ahora, a la democracia. Pero no hay suficientes garantías de que este nuevo gobierno seguirá siendo democrático. La historia demuestra que los gobiernos populistas, aunque se autodenominan democráticos, tienden al autoritarismo y esto explica por qué

la “democracia delegativa”. En este punto, el autor sostiene que solo con instituciones democráticas fuertes será posible consolidar estas democracias.

Pero en la democracia delegativa, según O'Donnell (1991), el presidente electo por el pueblo se encuentra en una posición superior a los demás miembros del gobierno. También está por encima del partido que lo eligió y su gobierno no tiene ninguna obligación con las promesas de su campaña electoral. La elección por mayoría, a través de elecciones limpias, legitima al presidente para gobernar por delegación de quienes lo eligieron, durante todo el período de su mandato:

La democracia delegativa no es ajena a la tradición democrática. De hecho, es más democrática, aunque menos liberal que la democracia representativa. La democracia delegativa es fuertemente mayoritaria: la democracia es la constitución, fueron elecciones justas, de una mayoría que autoriza a alguien a convertirse, durante un cierto número de años, en la encarnación e intérprete de los altos intereses de la nación. Las democracias delegativas, a menudo, utilizan trucos como las elecciones a dos vueltas: si las elecciones no generan directamente una mayoría, esa mayoría debe crearse para apoyar el mito de la delegación legítima. Además, la democracia delegativa es fuertemente individualista, pero con un corte más hobbesiano que lockiano: se supone que los votantes eligen, independientemente de sus identidades y afiliaciones, a la persona que mejor se adapta a cuidar los destinos del país (O'Donnell, 1991, p. 31).

Así, el autor concluye que estas nuevas democracias en los países de América Latina, Asia y parte de Europa son delegativas, ya que estos gobiernos tienden a ser populistas, sin la obligación de dar cuenta de sus acciones, sin mucha planificación sobre las políticas económicas y sociales del país y sin el fortalecimiento de las instituciones estatales que apuntan a mantener un sistema democrático estable, en el que el presidente no esté por encima de los demás poderes y sea responsable de sus acciones. Las democracias representativas viven bajo un sistema de rendición de cuentas vertical y horizontal y las acciones gubernamentales son ampliamente discutidas y planificadas antes de ser implementadas, a diferencia de las democracias delegativas donde el presidente no está comprometido con una agenda económica a largo plazo que pueda atraer inversionistas y lograr sacar al país de la condición de subdesarrollo. Los gobiernos populistas y "caudillistas" no son fiables y pueden montar un nuevo golpe de Estado en cualquier momento (O'Donnell, 1991).

Los conceptos de democracia presentados anteriormente difieren del concepto de democracia directa, al igual que la democracia ateniense, y se asemejan más al concepto de democracia representativa, en la que el gobierno lo ejercen representantes elegidos por

el pueblo. Durante muchos años, varios autores han estudiado los fenómenos de la democracia como un sistema de gobierno que se opone a gobiernos autoritarios, dictatoriales, monárquicos y otros. Existe un consenso en la literatura de que la democracia directa es un modelo inviable, ya que el tamaño del "estado-nación" no permitiría un gobierno en que las decisiones las toman los ciudadanos, directamente, como ocurrió en la democracia de Atenas, en la antigüedad. Así, la democracia representativa parece ser el modelo que mejor se adapta al Estado contemporáneo.

Pero, según los argumentos de autores como Schumpeter, (1961), Robert Dahl, (1989) y O'Donnell, (1991), el modelo ideal de democracia no contempla la realidad de las mayorías, sino todas las democracias representativas de tiempo contemporáneo. Así, por sus razones, estos autores prefieren llamar a las democracias reales de democracia elitista, poliarquía o democracia delegativa. Sin embargo, los modelos de democracia no terminan aquí y no es el propósito de este trabajo agotar todas las clasificaciones de los gobiernos democráticos, pero antes de pasar al siguiente tema, se discute con brevedad otro modelo de democracia, tal como lo entienden Boaventura de Sousa Santos y Leonardo Avritzel (2007): la democracia participativa.

Los autores explican que en el siglo XX, en el período final de la primera y segunda guerras mundiales y durante la guerra fría, hubo una gran discusión sobre la democracia como la mejor forma de gobierno y, superado este debate, en el segunda ola de redemocratización, sobre qué modelo sería viable en el mundo contemporáneo, ante el auge del capitalismo y la caída de los gobiernos comunistas. Según los autores, hubo un choque entre democracia y capitalismo, ya que las políticas democráticas tenían como objetivo eliminar las desigualdades sociales y restringir la plusvalía a las clases privilegiadas. Nuevamente, los ideales marxistas se oponían al modelo de democracia liberal y como resultado, se debaten nuevas democracias: democracia participativa, popular y desarrollista (Santos, 2007, pp. 34-35).

A juicio de Santos y Avritzel (2007), con el fenómeno de la globalización y la expansión del neoliberalismo, la democracia representativa entró en crisis por dos motivos relacionados con la alta tasa de abstención electoral y una crisis de falta de representación, ya que, en la opinión de los ciudadanos, los representantes electos ya no los representaban. Así, en medio de esta crisis de representación, surgen modelos locales de democracia participativa en los que la ciudadanía está llamada a participar en la gestión del gobierno

local. Los autores citan ejemplos de este modelo de participación en países como Brasil, India, Mozambique, Sudáfrica y Colombia, cuyos movimientos sociales organizados lograron participar en el gobierno local, sin embargo, debido al enfoque de este trabajo y la limitación del tema, estos ejemplos se limitarán a Brasil, cuyo modelo de Estado Democrático de Derecho se abordará en el siguiente punto.

1.1.3 Olas y Contra-olas de Democratización y Constitucionalismo Democrático

Siguiendo una tendencia mundial de olas y contra-olas de redemocratización, el Brasil, como otros países de América Latina, desde la proclamación de la república en 1889, ha vivido períodos de regímenes democráticos y otros de dictaduras. Según Huntington (1994), la primera contra-ola de la democracia, alrededor de 1922, comenzó con la Marcha sobre Roma, cuando Mussolini logró derrocar la democracia italiana. En esta contra-ola, varios países de Europa, Asia y América Latina pasaron a regímenes dictatoriales. En Alemania, en 1933, Hitler acabó con la democracia y en 1939 fue el turno de España de sufrir con el fin de la república. En Brasil y Argentina, el golpe tuvo lugar en 1930:

Estos cambios de régimen reflejaban el desarrollo de ideologías comunistas, fascistas y militaristas. En Francia, Gran Bretaña y otros países, donde las instituciones democráticas lograron sobrevivir, los movimientos antidemocráticos ganaron fuerza a partir del progresivo aislamiento de los años veinte y la posterior depresión económica. La guerra, que había sido llevada a cabo para salvar al mundo en pro de la democracia, solamente había conseguido incentivar las contradicciones entre la derecha y la izquierda que intentaban destruirlo (Huntington, 1994, p. 30).

En la segunda ola de democratización, de 1943 a 1962, y aún durante la Segunda Guerra Mundial, los países nuevamente lograron restablecer regímenes democráticos, como Alemania Occidental, Austria, Italia y Japón, pero la Unión Soviética logró derrocar los regímenes democráticos en Checoslovaquia y Hungría. En América Latina, Uruguay fue el primer país en tener éxito y restaurar la democracia, mientras que Brasil y Costa Rica regresaron a un gobierno democrático a fines de la década de 1940. Pero para Perú, Argentina, Venezuela y Colombia, el período democrático no duró mucho y las elecciones populares pronto volvieron a la dictadura (Huntington, 1994, p. 30).

Nuevamente en la contra-ola de la democracia, algunos países vuelven al autoritarismo en América Latina, casi todos los países sufrieron un golpe. En Asia, India, Pakistán, Taiwán, Filipinas y Corea sufren con gobiernos autoritarios. En Europa también cayeron los gobiernos civiles de Turquía y Grecia y en África, varias colonias se independizan con regímenes democráticos, pero la dictadura no tarda en instalarse en casi todos estos países. Según Huntington (1994), entre las décadas de 1960 y 1970 la democracia sufrió varias derrotas en todo el mundo y al menos un tercio de las democracias de la década de 1950 regresaron a un régimen autoritario en las décadas siguientes.

Esta contra-ola generó un pesimismo generalizado en todo el mundo y desconfianza sobre “la aplicabilidad de la democracia en los países en desarrollo y contribuyó a la preocupación por la viabilidad y operatividad de la democracia en los países desarrollados donde había existido durante años” (Huntington, 1994, p. 32).

A partir de 1974, con el fin de la dictadura portuguesa, comenzó la tercera ola de redemocratización. Según el autor, siguiendo la tendencia de Portugal, más de treinta países de Europa, Asia y América Latina logran restablecer un gobierno democrático y muchos otros se están movilizándose hacia un gobierno de transición. Hacia 1984, fue el turno de Argentina, Uruguay y Brasil de conquistar la democracia (Huntington, 1994, p. 33).

Así, con la tercera ola de redemocratización, la democracia representativa en Brasil se consolidó con la promulgación de la Constitución Federal de 1988, conocida como constitución ciudadana, cuya referencia está dada por la internalización de los derechos y garantías fundamentales de la persona y los derechos sociales y políticos.

La Constitución brasileña de 1988 es un hito histórico que inicia la trayectoria del Estado Democrático de Derecho en Brasil. A partir de ella, varios derechos y garantías fundamentales fueron constitucionalizados como cláusulas pétreas, en un intento por garantizar el régimen democrático, el respeto a las libertades individuales, los derechos políticos de los ciudadanos y el deber del Estado de promover los derechos sociales. Pero la afirmación de derechos sin su realización termina generando una nueva crisis, ya que el Estado es incapaz de cumplir con los preceptos fundamentales de la Carta Política.

Según Avritzel (2007), en el año en que el país logra salir de la dictadura, alrededor del 35% de su población era pobre o por debajo de la línea de pobreza y en algunas regiones

de Brasil este porcentaje superó el 50%, es decir, un número significativo de brasileños no tenía acceso a saneamiento básico y necesitaba de políticas públicas para sobrevivir. El autor explica que a partir de la década de 1950 hubo un gran éxodo rural y la gente emigró a grandes centros urbanos en busca de trabajo y mejores condiciones de vida, pero esta migración provocó un desequilibrio en varias ciudades que no pudieron brindar acceso básico a salud, educación, vivienda y trabajos para todos.

Pero Brasil no estaba solo en esta crisis generada por la constitucionalización de derechos y la falta de implementación de estos derechos por parte del Estado, ya que casi todos los países latinoamericanos enfrentaban este problema. En la tercera ola de redemocratización se produjo la implementación de un modelo de estado de bienestar, seguida de una ola de neoliberalismo proveniente de los países capitalistas desarrollados que impuso una política de austeridad a los países en desarrollo como condición para otorgar préstamos y fomentar la inversión de capital extranjero (Wolkmer, 2013).

La globalización y el modelo neoliberal impuesto a los países latinoamericanos comienzan a generar un descontento masivo en la sociedad civil y en varios de estos países comienza a emerger un nuevo constitucionalismo, desvinculado del modelo europeo, suplantado por la redemocratización. Según Wolkmer (2013):

Desde hace algún tiempo, el impacto de la globalización y la crisis cultural de la modernidad liberal-capitalista han determinado ciclos de cambios generales (económicos, políticos, culturales y legales) en las relaciones humanas, la sociedad, las instituciones formales vigentes y los órganos de poder decisorio, provocando dinámicas constructivas legitimadas por nuevos sujetos participativos y renovando modelos de ordenamiento político-constitucional. Tales evoluciones democráticas y transformadoras, engendradas en espacios geopolíticos periféricos, convulsionadas por los desafíos de la convivencia y las contradicciones, como las de América Latina, contribuyen a reconocer y compartir la identidad de culturas político-legales, capaces de producir los horizontes de descolonización, pluralidad e interculturalidad (Wolkmer, 2013, p. 9).

El autor explica que, a partir de la década de los noventa, los movimientos sociales provocaron rupturas que obligaron a la cumbre del poder a promulgar nuevas constituciones, dando lugar a un nuevo constitucionalismo latinoamericano, cuyos países precursores fueron Venezuela, Bolivia y Ecuador. En este modelo, hay una ruptura con el eurocentrismo y la apreciación de la cultura de los pueblos locales (Wolkmer, 2013).

En Brasil, con el fin de la dictadura y en el período de transición, diversos movimientos sociales y sectores de la sociedad reclamaron derechos y garantías durante la redacción

del texto constitucional. Según Rocha (2008), el resultado fue la proyección de mecanismos de participación popular en el proceso de toma de decisiones de los gobiernos federal y locales. Como forma de participación ciudadana directa, el texto constitucional prevé el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular, y como democracia participativa se previeron consejos de gestión de políticas públicas con la participación del Estado y la sociedad civil, en las tres entidades de la federación (Unión, estados, Distrito Federal y municipios) para la gestión de políticas públicas en el área de salud, educación y seguridad social.

Según Avritzel (2007), la Constitución Federal de 1988 dio grandes pasos en la creación de mecanismos de participación ciudadana en el ámbito de la gobernanza del Estado, pero las desigualdades sociales continúan siendo una barrera importante para la implementación de la democracia participativa. Aun así, el autor explica que en la década de los noventa surgieron modelos de democracias participativas locales en varias partes del país, fruto de demandas sociales, como el presupuesto participativo que surgió en la ciudad de Porto Alegre, capital de un estado brasileño en la región sur y luego en Belo Horizonte, capital de un estado de la región sureste.

En cuanto a la democracia representativa, la Constitución Federal de 1988 trae innovaciones como el multipartidismo y la expansión del sufragio universal y el derecho a votar y ser votado para todos los brasileños que cumplan con los requisitos constitucionales y legales, como la mayoría civil, la alfabetización y el pleno disfrute de los derechos políticos. La afiliación a un partido y el domicilio electoral también son requisitos para postularse para un cargo electivo. Avanzando en este tema, el próximo ítem detallará el sistema de representación y participación política en Brasil.

1.2 PARTIDOS POLÍTICOS Y REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN BRASIL

Según Kelsen (1993), hay dos postulados que satisfacen los instintos del ser social y definen la democracia: la “libertad”, entendida como la forma de reaccionar frente a la coerción resultante del “estado de la sociedad”, es decir, la repulsión a la sumisión impuesta al otro (sea Estado o sociedad), ya que es de la naturaleza humana ser libre; e “igualdad”, considerando la premisa de que “nadie debe mandar a nadie”. Sin embargo, prosigue el autor, en democracia, “la experiencia enseña que, si de verdad queremos ser

todos iguales, debemos dejarnos mandar, por eso la ideología política no renuncia a unir libertad con igualdad” (Kelsen, 1993, p. 27).

El razonamiento del autor es que, si hay sociedad y Estado, debe haber una reglamentación obligatoria en las relaciones humanas y en las relaciones de poder, sin embargo, "si hay que mandarnos, queremos ser comandados por nosotros mismos", emergiendo así la idea subyacente de la soberanía popular en la conformación del poder político (Kelsen, 1993, p. 28).

Así, en el Estado Democrático de Derecho, la democracia, según Silva (2018), se basa en dos principios fundamentales: la soberanía popular, en la que el poder emana del pueblo; y la participación popular en el poder, ya sea directa o indirectamente. En la democracia representativa o indirecta, en la que el poder del pueblo se ejerce a través de sus representantes, elegidos periódicamente, esta representación se justifica por la complejidad del gobierno, la densidad demográfica y la extensión territorial, en la que el pueblo es incapaz de ejercer el poder directamente (Silva, 2018, p.138).

A su vez, en la democracia semidirecta hay representatividad, pero también hay participación ciudadana directa en algunos institutos de gobierno, lo que representa la democracia participativa (Silva, 2018, p. 138). Además, en palabras del autor:

La democracia no tiene miedo, sino que requiere una amplia participación del pueblo y sus organizaciones de base en el proceso político y en la acción del gobierno. En él, las restricciones a dicha participación deben limitarse únicamente a situaciones de posible influencia antidemocrática [...] (Silva, 2008, p. 138).

En esta afirmación, el autor concluye que es en la democracia representativa “en la que se desarrolla la ciudadanía y los temas de representatividad, que tienden a fortalecerse en el régimen de democracia participativa” (Silva, 2018, p.139). De esta forma, el ejercicio del poder político se materializa con la participación del pueblo en el Poder, aunque indirecta y periódica, siendo operacionalizado por un conjunto de instituciones y reglas "que disciplinan la participación popular en el proceso político, lo que viene a conformar los derechos políticos que califican ciudadanía, como las elecciones, el sistema electoral, los partidos políticos, etc.” (Silva, 2018, p.139). A continuación, para la comprensión de este escenario en Brasil, se presentarán consideraciones sobre el funcionamiento de las

instituciones democráticas en país, desde el proceso de redemocratización y la actuación de los partidos políticos.

1.2.1 Instituciones Democráticas en Brasil

En opinión de O'Donnell (1991), un sistema democrático contemporáneo necesita instituciones políticas democráticas fuertes. De esta manera, el autor considera que la ausencia de instituciones democráticas consolidadas puede poner en peligro el proceso democrático de un país, es decir, si bien no pueden acomodar a todos los segmentos de la sociedad, incluidos algunos y excluyendo a otros, las instituciones son cruciales para mediar y agregar representaciones e intereses políticos y sociales que tiene una sociedad.

En opinión del autor, “una democracia no institucionalizada se caracteriza por un ámbito restringido (fundamentalmente clasista), por la debilidad y baja densidad de sus instituciones”. Lo que quiere decir que la ausencia de instituciones fuertes da lugar al “clientelismo, patrimonialismo y, ciertamente, corrupción”. En este sentido, el autor afirma que una democracia sin instituciones democráticas consolidadas tiende al fracaso porque no puede satisfacer los deseos de sus ciudadanos y mucho menos brindar las políticas públicas necesarias para el desarrollo de la nación (O'Donnell, 1991, pp. 29-30).

Según Vieira (2018), para sobrevivir, los sistemas constitucionales necesitan la adhesión y el compromiso de todos los actores políticos de una sociedad, ya que estos sistemas no cuentan con un “agente externo capaz de imponer sus reglas de manera imparcial a los diversos actores que participan en la vida constitucional” (p. 69). El autor afirma que la supremacía de una constitución no es solo un hecho jurídico, sino también político y su superioridad proviene del hecho de que es la expresión de la voluntad del Poder Constituyente y la rigidez en cuanto a la posibilidad de su alteración (p. 94).

Después de 20 años de gobierno militar, la élite política brasileña estaba ansiosa por restablecer la democracia y evitar otro golpe, la idea era crear una constitución fuerte, con derechos y garantías que aseguraran el régimen democrático, la separación de

poderes, el respeto a las instituciones del Estado, el control de las acciones del presidente de la república, las libertades individuales con respecto a los derechos humanos y la libre creación y participación de partidos políticos en el sistema político electoral brasileño (Vieira, 2018).

Las demandas de la sociedad civil brasileña y los grupos de clase eran preparar una constitución ciudadana, y no la mera reforma de la constitución anterior, por lo que el gobierno democrático instaló una asamblea constituyente que tenía la tarea de preparar la nueva constitución de la República Federativa de Brasil y luego de la promulgación de la carta política, esta asamblea fue deshecha para poder realizar nuevas elecciones. Para Vieira (2018):

Todo proceso constituyente exitoso es un acto importante de coordinación de las fuerzas políticas y sociales de la nación. La aprobación de una constitución, cuando no es apoyada por estas fuerzas, sólo tiene una miserable posibilidad de supervivencia. Después de todo, si la función esencial de la constitución es permitir el juego democrático, es esencial que todos estén dispuestos a jugar el juego de acuerdo con sus reglas (p. 152).

Según el autor, la Constitución Federal de 1988 fue un documento ambicioso que incorporó todas las demandas políticas de la época, un verdadero ejemplo de constitución ciudadana. Sin embargo, el problema de incorporar tantos derechos y garantías es la falta de efectividad material, hecho que aún hoy enfrenta la carta política, pues muchos de sus preceptos terminaron en el papel, otro detalle es el excesivo número de enmiendas constitucionales. No obstante, la Constitución Federal legitimó las instituciones democráticas que juegan un papel protagónico en el escenario político-electoral brasileño, como la Justicia Electoral, el Ministerio Público Electoral, los partidos políticos y el propio votante, quienes tienen la función primordial de elegir a sus representantes por derecho, voto secreto, universal y periódico (Vieira, 2018).

A continuación, se presentará con más detalle los sistemas electorales y el sistema de partidos políticos y las funciones de los partidos políticos en Brasil después de la redemocratización y la promulgación de la Constitución Federal de 1988.

1.2.2 Partidos Políticos y Sistema Político-Electoral

El filósofo Hans Kelsen (1993) afirma que los partidos políticos son uno de los elementos más importantes de la democracia real, ya que agrupan a “hombres de una misma opinión, para garantizarles una influencia efectiva en la gestión de la ciudadanía" (pp. 38-39). Y más, continúa el autor:

La democracia moderna se basa íntegramente en los partidos políticos, cuya importancia será mayor cuanto mayor sea la aplicación del principio democrático. Como resultado de esta circunstancia, es posible concebir las tendencias - hasta ahora débiles - para dar una base constitucional a los partidos políticos, para darles un estatus legal que corresponda al rol que han desempeñado durante mucho tiempo en la práctica: el de los órganos de formación de la voluntad del Estado (Kelsen, 1993, p. 39)

Según Duverger (1951), los partidos políticos surgen como una necesidad de regímenes democráticos, sufragio universal y “prerrogativas parlamentarias”. Es decir, en una democracia representativa, los partidos ayudan a sus afiliados a organizarse y entrar en la disputa electoral, mientras que los votantes, el partido es fundamental para dar a conocer las propuestas de gobierno de los candidatos, llevando al votante a elegir el que mejor se adapte al su interés, ya que estos intereses están a favor de la colectividad. Así, el partido es fundamental para dar visibilidad a los candidatos que se encuentran en la contienda electoral y es fundamental que el elector tenga acceso a las propuestas de gobierno de sus candidatos, quienes de alguna manera están vinculados a las ideologías de sus partidos políticos.

El autor explica que, en Europa, a principios del siglo XX, con la universalización del voto, surgieron los comités electorales como medio de organización de nuevos votantes, para que pudieran reunirse con todos los candidatos, en esta creciente demanda de votantes, los partidos socialistas también crecieron en un deseo de derrotar a las élites tradicionales que siempre estuvieron en el poder. Así, explica el autor, que los comités electorales surgieron por iniciativa de grupos de izquierda y como alternativa a la derrota de la derecha que se perpetuaba en el poder político (Duverger, 1951, p. 19).

De acuerdo con Duverger (1951), los comités electorales, que se consolidaron en partidos políticos, surgieron de diferentes formas, a veces era el propio candidato quien buscaba algunos amigos y aliados y fundaba su comité, en otras ocasiones, un grupo de personas

se reunía para apoyar cualquier candidato que pueda servir a sus intereses. En cualquier caso, en el siglo XIX, un candidato que decidió postularse para un cargo sin un comité electoral o un grupo de simpatizantes no tenía éxito.

En un intento por desromantizar la democracia y los partidos políticos, Robert Michels (2008) afirma que la democracia puede ser considerada “el peor de todos los regímenes burgueses” y que la clase de los partidos políticos son grupos oligárquicos que disputan entre sí una elección electoral en el intento para destronarnos unos a otros. El autor no cree que los partidos sean una alternativa para que las masas lleguen al poder, al final los opositores son grupos cerrados que alternan el poder, pero que no dejan espacio para que nadie gane un cargo electivo.

El autor defiende la democracia elitista, a diferencia de la visión marxista de los partidos de masas, porque según él, incluso en los partidos de izquierda, de la clase proletaria, hay una élite gobernante que mantiene la dirección del partido y busca el poder político. Es lo que Michels llamó la “ley de hierro” de la oligarquía de los partidos políticos, ya que los partidos están estructurados de tal manera que solo los líderes tienen el poder, los afiliados del partido representan solo las masas que buscan votos para esta élite partidaria (Michels, 2008).

El autor afirma que “hay poca diferencia entre la dictadura individual y la dictadura de un grupo de oligarquías en lo que a resultados prácticos se refiere” y que intentar hacer que una dictadura sirva a los intereses de una democracia es lo mismo que “utilizar la guerra como un medio más eficaz para defender la paz”. En este sentido, el autor explica que las oligarquías de partidos están formadas por élites y solo las élites pueden gobernar, las masas solo tienen el rol de votar (Michels, 2008, p. 174).

Para Michels (2008), “en un partido no es fácil que los intereses de las masas que se han combinado para formarlos coincidan con los intereses de la burocracia que lo representa” (p. 178). Pero a veces esta divergencia de los intereses de la clase trabajadora puede llevar a escisiones dentro del partido y puede haber una alternancia de liderazgo, o, en algunos casos surgen nuevas células y se forman nuevos partidos. De todos modos, sostiene que el Estado es un mero “organización de una minoría”, y que estas minorías forman grupos que explotan a las masas y que estos grupos nunca pueden ser considerados representantes de la mayoría (Michels, 2008, p. 179).

A continuación, se presentarán las definiciones de los sistemas electorales y los sistemas de partidos políticos

1.2.2.1 *Sistemas electorales y sistema de partidos políticos*

En la construcción de un estado federativo, formado por la unión indisoluble de la Unión, estados, distrito federal y municipios, el régimen político brasileño incluye los sistemas electorales mayoritarios, para los cargos de presidente de la república, gobernador del estado y distrito federal - DF, alcalde municipal y senador de la república; y proporcional, para los cargos de diputado federal, diputado estatales y del DF y concejales, con lista abierta de partidos. En el sistema mayoritario gana la elección el candidato que obtenga la mayoría absoluta o relativa de los votos, dependiendo de las reglas de la primera o segunda vuelta, y también del número de votantes en las elecciones municipales, que es determinante para la realización de la segunda vuelta. Mientras que, en el sistema proporcional, la representación política se divide proporcionalmente entre partidos políticos, calculando el número de votos válidos, el cociente electoral y el cociente partidista.

En cuanto a los sistemas de partidos, según Duverger (1951), ellos se definen por varias características además del número de partidos y tamaño, cuestiones como número de representantes, ideologías, coaliciones y alianzas y cobertura dentro del territorio nacional son factores que influyen en la clasificación del sistema de partidos, que puede ser unipartidista, de un solo partido, como los partidos fascista y comunista, bipartidismo, como en Estados Unidos, multipartidismo, o incluso polipartidismo, como en Brasil, donde hay un número excesivo de partidos políticos. Según la ley de Duverger, en países con votación por distrito y de una sola vuelta, la tendencia es que el sistema de partido sea bipartidista, mientras que en países con elecciones de mayoría a dos vueltas y elecciones proporcionales, el sistema tiende al multipartidismo (Duverger, 1951).

En cuanto a la ideología partidaria, el autor afirma que no existen partidos de centro, ya que estos partidos tienden a formar alianzas con partidos de izquierda o derecha, dependiendo de los intereses políticos, por lo que, además de los partidos polarizados, los partidos de centro tienden a ser partidos de centro-izquierda o de centro-derecha (Duverger, 1951).

Respecto al sistema de partidos, Bartolino (1996) afirma que su definición “es el resultado de las interacciones entre las unidades partidistas que lo componen; más concretamente es el resultado de las interacciones que resultan de la competición político-electoral” (p. 218). El autor explica que un sistema de partidos se identifica por varias características que no pueden ser consideradas de manera “aislada”, por lo tanto, no es posible considerar solo las propiedades de cada partido, es necesario realizar un análisis global considerando el contexto en el que los partidos se insertan, por lo que el sistema de partidos “está influido y determinado por la naturaleza de los partidos que lo componen, al mismo tiempo el modelo de interacción típica del sistema influye en la naturaleza y el comportamiento de sus unidades particulares” (Bartolini, 1996, pp. 218-219).

El análisis del autor al identificar un sistema de partidos considera factores como “enfoques genéticos, morfológicos, de competición espacial e institucional” (Bartolini, 1996, p. 219). Sobre el enfoque genético el autor relata:

Una primera aproximación a los sistemas de partidos es de tipo genético. Dicho enfoque analiza los procesos a través de los cuales se desarrollan y cristalizan los sistemas partidistas en una configuración concreta específica. Este proceso de estructuración originaria tiene lugar, por lo general, en el período comprendido entre la segunda mitad del siglo pasado y la primera guerra mundial y se deriva de los procesos de democratización y de extensión del sufragio, que sientan las condiciones de base sobre las cuales se basa la competición partidista moderna. Estos procesos, comunes a todos los países occidentales, tienen lugar, sin embargo, con tiempos y modalidades distintos según los casos en base a un conjunto de fracturas político-sociales o líneas de ruptura que surgen de las experiencias históricas ligadas sobre todo a los procesos de formación de los estados nacionales (Bartolini, 1996, p. 219).

Dentro de esta lógica, el autor afirma que en los países occidentales los sistemas de partidos están diversificados y es posible clasificarlos “en base a la complejidad de las estructuras de las líneas de ruptura que los caracterizan” (Bartolini, 1996, p. 223).

Desde una perspectiva morfológica, Bartolini (1996) considera cuestiones como “el sistema de interacciones entre las unidades” y el número de partes que interactúan, que pueden definir sistemas bipartidistas o multipartidistas, además de considerar:

la capacidad decreciente de agregar identidades políticas de líneas de ruptura tradicionales como la religiosa —minada por la progresiva secularización de la sociedad y la de clase — afectada por profundos procesos de diferenciación socio-profesional que tienden a resquebrajar la identidad de clase. Finalmente, muchos observadores han visto en nuevos movimientos — como los ecologistas y los feministas— o en nuevas instituciones — como el estado del bienestar— la potencialidad de crear nuevas líneas de ruptura destinadas, al menos en parte, a determinar realineamientos si no del tipo de los

partidos políticos existentes, al menos en las principales dimensiones de conflicto que los oponen (Bartolini, 1996, p. 224).

Bajo los modelos de competencia espacial e institucional, el autor afirma que estos modelos funcionan bajo la lógica capitalista y la “competencia de mercado”, en la que los partidos venden sus proyectos y atraen a sus votantes como si fueran consumidores, por lo que, “se pone el énfasis en la competencia en el mercado político entre los partidos y los líderes que aparecen como empresarios que, calculan racionalmente sus estrategias de maximización de los votos escogiendo los programas con este fin” (Bartolini, 1996, p. 230). El autor también explora otros elementos que contribuyen a la definición de sistemas de partidos, sin embargo, por su extensión, no se presentarán aquí. El próximo ítem abordará las funciones de los partidos políticos en el sistema político brasileño.

1.2.2.2 *Funciones de los partidos políticos*

En Brasil, la democracia se da a través de los partidos políticos, sin duda, a través de todas las instituciones democráticas ya presentadas, partidos y votantes comparten el protagonismo en el juego electoral de la democracia.

En una visión más pragmática que Michels, Silva (2018), sostiene que el partido político es una asociación, en la que la voluntad popular se organiza, coordina e instrumentaliza, con el fin de asumir el poder para implementar su programa de gobierno.

En el sistema político electoral brasileño, el pluralismo político es uno de los principios fundamentales del Estado Democrático de Derecho, expresado en el art. 1º de la Constitución Federal de 1988. Más adelante, en el art. 17, la Carta Política prescribe: "la creación, fusión, incorporación y extinción de partidos políticos es libre, salvaguardando la soberanía nacional, el régimen democrático, el pluralismo, los derechos fundamentales de la persona humana [...]". El texto constitucional también establece el carácter nacional, la prohibición de recibir recursos financieros de una entidad o gobierno extranjero y la rendición de cuentas a la Justicia Electoral (Silva, 2018, p. 407).

De hecho, durante la Asamblea Constituyente de 1987, la autonomía de los partidos

políticos fue objeto de mucha discusión y negociación en las reuniones de la Comisión Arinos, ya que, luego de un largo período de dictadura militar, era fundamental que los partidos políticos tuvieran la autonomía como garantía constitucional con el fin de promover la democracia representativa. La reacción libertaria de los constituyentes quedó clara al instaurarse un nuevo régimen de partidos, a través del cual el Estado no podía interferir en las corrientes ideológicas y en el funcionamiento de las asociaciones partidistas (Souza, 1990).

Según Persily (2001) la autonomía de los partidos debe ser plena, ya que los reformadores - legisladores de "estado" o jueces de "estado" - se verían comprometidos, a veces con el riesgo potencial de mitigar el derecho a la oposición, a veces con una fuerte tendencia ideológica en las demandas de juicio involucrando partidos políticos.

En el mismo sentido, Silva (2018) sostiene que se debe preservar el principio de autonomía de los partidos, ya que "es un logro inédito, por lo que la ley tiene muy poco que ver en cuanto a la estructura interna, organización y funcionamiento de los partidos" (p. 408).

En este sentido, los partidos políticos son esenciales para la legitimidad en la conformación del poder político. Además de brindar un servicio público esencial, a través de la selección, reclutamiento y formación de candidatos para el ejercicio de cargos públicos, la movilización de votantes, la participación en las elecciones y la formación de gobiernos, "en un modelo ideal, los partidos suman intereses para el desarrollo de políticas alternativas y, en general, constituye el vínculo principal entre ciudadanía y gobierno" (Zovatto, 2005, p. 288).

Es decir, tienen la libertad de organizarse y funcionar con el objetivo, en teoría, de posibilitar la participación política y la necesaria aproximación entre el interés público y los principios del gobierno representativo (Urbinati, 2006). Pero el diseño constitucional de la carta política de 1988 no parece estar funcionando muy bien, los partidos políticos tienen el monopolio de la política y el país vive una crisis de representación generada en gran parte por la falta de democracia interna en los partidos políticos, al igual que se verá en el próximo capítulo.

2 LA CRISIS DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

Según Alcántara-Sáez (2019), durante el siglo XIX, el modelo presidencial de las repúblicas federativas estuvo impregnado de varios conflictos y con cierto éxito en países latinoamericanos como Argentina, Brasil y México, debido a partidos políticos fuertes, leyes constitucionales y regiones urbanas con peso económico que hicieron posible la limitación del gobierno federal, pero aún estos países no estaban libres de gobiernos antidemocráticos.

La tercera ola de redemocratización, como se mencionó en el primer capítulo, llevó a la implementación del sistema de democracia representativa en varios países, principalmente en países de América Latina. Paulatinamente se va desarrollando el modelo democrático con separación de poderes y participación popular. La universalización del voto y el principio de proporcionalidad frente al sistema mayoritario con el creciente número de ciudadanos que participan activamente en la política marcaron el final del siglo XIX, pero todos estos avances no fueron suficientes para evitar que muchos países cayeran en crisis (Alcántara-Sáez, 2019).

Para el autor, esta crisis generalizada tiene características comunes a varios países y específicas a cada uno de ellos, así, a pesar de los gobiernos presidenciales, los enfrentamientos difieren mucho de un país a otro, es decir, cada país tiene sus conflictos internos generados por la polarización de partidos y líderes políticos, por motivos ideológicos, por problemas sociales, por influencia extranjera, por crisis globales y sobre todo, por el acceso y uso de las tecnologías de la información y la comunicación (tics), (Alcántara-Sáez, 2019).

Según Han (2014), citado por Alcántara-Sáez (2019, p. 209), las tics “están generando una mutación del ser humano y aceleran de forma tan vertiginosa el tiempo que no dejan espacio para la pausa, la escucha, la capacidad crítica ponderada o la deliberación”. En otras palabras, la velocidad con la que circula la información y también la manipulación de las masas por parte de este gran capital tecnológico hace inviable cualquier tipo de reforma política, ya que no puede seguir el ritmo de los cambios de la sociedad. Los ideales de una sociedad justa, igualitaria, sin pobreza, sin corrupción, no pertenecen a nuestra sociedad de masas, alienada y líquida, totalmente determinada por los pocos que realmente poseen el capital (Alcántara-Sáez, 2019). Y en este camino, los dilemas de la

democracia representativa contemporánea serán abordados en el siguiente ítem.

2.1. EL DILEMA DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

Como menciona O'Donnell (1991), con la redemocratización en varios países, la democracia representativa heredó varios problemas del régimen autoritario, como una grave crisis financiera, el empobrecimiento de gran parte de la población, una desigualdad social sumamente acentuada y un cuerpo político tomado por la corrupción y el clientelismo, por lo que el autor se atrevió a calificar a tales democracias de delegativas, cuyo significado fue presentado previamente en este trabajo.

El autor explica que el sistema presidencial permite la erosión de la democracia representativa (lo que le lleva a llamarlas democracias delegativas), precisamente por la alta concentración de poder en manos de una sola persona, el presidente de la república. En palabras del autor:

Quien gana una elección presidencial está autorizado a gobernar el país como mejor le parezca y, en la medida en que lo permitan las relaciones de poder existentes, hasta el final de su mandato. El presidente es la encarnación de la nación, el principal garante del interés nacional, que le corresponde a él definir. Lo que hace en el gobierno no tiene por qué parecerse en nada a lo que dijo o prometió durante la campaña electoral: se le permitió gobernar como mejor le pareciera. Dado que esta figura paterna tiene que cuidar de la nación en su conjunto, es casi obvio que su apoyo no puede provenir de un solo partido; su base política debe ser un movimiento, la supuesta superación vibrante del fraccionalismo y los conflictos que caracterizan a los partidos. Por lo general, los candidatos presidenciales victoriosos en las democracias delegativas se presentan a sí mismos por encima de todos los partidos; es decir, de los partidos políticos e de los intereses organizados (O'Donnell, 1991, p. 30).

Así, las demandas de rendición de cuentas o cualquier intento de control por parte de los demás poderes del Estado, como el Legislativo y Judicial, y también de instituciones no gubernamentales, son muy desagradables para el titular del Poder Ejecutivo (O'Donnell, 1991). En esta batalla, las instituciones, a menudo se debilitan y el presidente casi siempre sale más fuerte y autoritario. Entre las consecuencias de esta lucha por el poder se encuentra el desinterés de la población por los temas políticos del país, la falta de credibilidad de los políticos y las instituciones y la erosión de la imagen del país en el escenario económico y político internacional.

El autor informa que la crisis de la democracia representativa es más común en los países

en desarrollo, pero en América Latina este desgaste es más visible. En los años ochenta y noventa, los países latinoamericanos sufrieron “inflación extrema, estancamiento económico, una profunda crisis financiera estatal, una enorme deuda pública externa e interna y un fuerte deterioro de las políticas y servicios públicos sociales” (O'Donnell, 1991, p. 34).

Pero la crisis de la democracia representativa en América Latina atrae el interés de varios académicos en el campo de la ciencia y la sociología política, y varios organismos internacionales realizan investigaciones y estudios sobre la calidad de la democracia en los países en desarrollo.

2.1.1 La Calidad de la Democracia Representativa en América Latina

Con el fin de investigar el nivel de satisfacción de la población en general con respecto a la percepción de la calidad de la democracia en los países de América Latina, 35 años después de la tercera ola de redemocratización, el IDEA Internacional (Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral), bajo la coordinación del profesor Leonardo Morlino, publicó en el año de 2015 un informe cuyos principales resultados evidencian los avances y retrocesos sobre la situación política y económica de estos países.

El trabajo de IDEA Internacional presenta datos consistentes sobre los cambios en el panorama político de los países latinoamericanos y sobre los principales hechos que lo han corroborado, desde la realización de las elecciones presidenciales en varios países, en el período de 2013 a 2016, hasta el crecimiento de la clase media con una reducción paulatina de la pobreza. La atención se centra en la percepción de las personas en varias regiones del mundo.

Según Morlino (2015), los grandes acontecimientos y la rapidez con la que circulan estas noticias han transformado la actualidad. Hechos como la recuperación económica de Estados Unidos tras la crisis de 2008, la salida de la recesión de la zona euro, el gran auge económico de China y otros acontecimientos importantes han transformado el mundo globalizado.

De acuerdo con el informe, en el Foro Económico Mundial de 2014 se discutieron 10 tendencias globales que hay que poner en práctica y de estas, 3 también conciernen a

América Latina: “disminuir la desigualdad”; “incrementar el crecimiento económico”, y “mejorar la calidad de la educación” (Morlino, 2015). Con el auge económico de China, los países latinoamericanos se han beneficiado, a pesar de que los países sudamericanos han logrado más ventajas que los países de América Central y México, las tasas de educación secundaria y superior han crecido, mientras que los niveles de pobreza han disminuido. La exportación de materias primas aumentó y las monedas se apreciaron, pero por otro lado, la economía no se diversificó y la producción industrial no avanzó (Morlino, 2015).

Otro factor relevante para América Latina, fue el surgimiento de una nueva clase media, personas que salieron de la línea de pobreza y cada vez más urbanizadas comenzaron a exigir mejoras por parte del gobierno y demostrar descontento por la corrupción (Morlino, 2015).

Según el informe, en los últimos 35 años, la América Latina, influenciada por tendencias y eventos globales y regionales, está experimentando un amplio proceso de democratización y redemocratización y es desde esta perspectiva que los autores evaluaron la calidad de las democracias. Factores como las elecciones libres sin resultados fraudulentos, el respeto a las libertades individuales y los derechos humanos aumentan la confianza y credibilidad de un país democrático (Morlino, 2015).

De acuerdo con la encuesta de 2013, 56% de las personas en los países latinoamericanos entrevistadas apoyan y están satisfechas con la democracia, aunque este porcentaje puede variar considerablemente de un país a otro, el promedio es considerablemente bueno. La celebración de elecciones presidenciales (34 en el período de 2013 a 2016) es un buen indicador de democracia, ya que demuestra la alternancia de poderes, fundamental en un Estado Democrático de Derecho (Morlino, 2015).

Pero el desequilibrio entre política y sociedad sigue siendo un gran desafío para los países en la América Latina. Es necesario repensar la política en un sesgo cultural en el que la sociedad participa activamente y en este contexto, los países latinoamericanos necesitan superar grandes desafíos como: “la falta de confianza en los partidos políticos y el Congreso”; “el desequilibrio entre los Poderes del Estado”, en el que el presidente concentra más poder que los demás; “altos niveles de corrupción”, que debilita al país; “la marginación de las personas y el aumento de la delincuencia”; “los ataques a los

medios de comunicación” y “la libertad de prensa” por parte del Ejecutivo y, finalmente, “la desigualdad de género en la política”, un espacio dominado por los hombres en el que las mujeres están lejos de lograr la igualdad de oportunidades (Morlino, 2015).

Sin embargo, es importante aclarar que el escenario político y económico desde la publicación del trabajo de IDEA Internacional en 2015 hasta hoy no es tan optimista, países como Venezuela, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú han pasado y siguen pasando periodos de incertidumbre política, autoritarismo y revuelta de la población por las acciones de los presidentes de la república y todo ha empeorado desde la pandemia del Covid-19 decretada en marzo de 2020, que aún persiste. En este contexto, los estudios publicados demuestran los efectos desastrosos de la pandemia en varias democracias y pseudodemocracias de todo el mundo.

La fragilidad de las democracias es una realidad que viven muchos países, ni siquiera el viejo continente europeo es excepción. Una amenaza constante que violan los países son los gobiernos autoritarios que llegan al poder de manera democrática, pero con el apoyo de las fuerzas armadas, se apropian de la Constitución en un intento de legitimar la perpetuación en el poder, con elecciones fraudulentas y reelecciones sucesivas. Varios hechos pueden contribuir a legitimar un gobierno autoritario para tomar el poder y aniquilar a sus oponentes: los desastres naturales, los conflictos internos y la improbable pandemia que estalló en marzo de 2020 son escenarios perfectos para el colapso de un Estado Democrático de Derecho.

Según Sartori (1992), la democracia es en esencia un gobierno legitimado por el pueblo, que es el único poseedor del poder, en este sentido. Por eso “la democracia no acepta auto investiduras, ni tampoco acepta que el poder derive de la fuerza” (p. 30). La democracia representativa, señala Sartori (1992), es un sistema de gobierno ventajoso porque tiene el control y el poder limitado de lo gobernante por los gobernados.

Aún es necesario tener presente la distinción entre propiedad y ejercicio del poder, porque en este sistema el gobierno es elegido y ejerce el poder, pero su único titular es el pueblo (pp. 36-37). La teoría de la representación, según Sartori (1992), tiene tres sesgos: primero, la noción de mandato o delegación; segundo, la cuestión de la representatividad; y, finalmente, la obligación de responsabilidad, que a juicio del autor es el sesgo más importante en un sistema de democracia representativa (p. 257).

Sin embargo, durante la pandemia del Covid-19 en los años 2020 y 2021, muchos gobiernos se aprovecharon de la frágil situación de la población y de la atención del mundo entero, que se centraba únicamente en la propagación de la enfermedad y el número de muertes provocadas por el coronavirus, para instaurar el autoritarismo y eliminar cualquier oposición que intente hacer frente a sus mandatos. En este sentido, varios mecanismos de la democracia representativa se ven afectados por la pandemia. Según el informe del periódico *The Economist*, *No vaccine for cruelty. The pandemic has eroded democracy and respect for human rights* (2020), el estado de emergencia, que otorga al Ejecutivo poderes casi ilimitados, permitió a muchos jefes de Estado decretar el toque de queda a la población, prohibiendo las manifestaciones populares y eliminando la oposición política.

Las manifestaciones populares que reivindicaban derechos en países democráticos como India, Chile y Francia se vieron debilitadas por la pandemia, las elecciones en otros países también se vieron obstaculizadas, la prensa fue amordazada y los gobiernos populistas aprovecharon el escenario para culpar a las entidades federativas del caos en la economía, como el caso de Brasil. Además, la pandemia trajo pérdidas económicas y sociales, cuyo alcance aún no se comprende completamente, pero además de las muertes y el empobrecimiento de muchos países y una gran parte de su población, la democracia y el estado de derecho se han visto gravemente afectados. Golpes de estado, aniquilación de la oposición política y corrupción están afectando gravemente los mecanismos de la democracia representativa en todo el mundo.

Este es un escenario desafiante para las democracias, la crisis generada por la pandemia afectó los sistemas políticos con la misma celeridad con que afectó las condiciones de salud de las poblaciones. De hecho, el análisis del impacto de la pandemia muestra que los países más calificados con relación a sus sistemas políticos democráticos responden a este desafío de salud con medidas más efectivas. Esta conclusión se puede extraer del informe *Global Democracy & Covid-19: Upgrading international support* (2020), que cuenta con la iniciativa y validación del IDEA Internacional. Además de promover respuestas a los riesgos derivados de la pandemia, el informe revela cómo algunos gobiernos aprovecharon la crisis de salud global para amenazar a las democracias. Es decir, el estudio demostró las implicaciones políticas en diferentes tipos de régimen, enfatizando que “la pandemia aumenta la necesidad de defender democracia, pero

también presenta nuevos y prometedores puntos de acceso para los actores nacionales e internacionales comprometidos con ello” (2020).

Si bien la publicación indicó que un número considerable de variables pueden dificultar enormemente la asociación del impacto causado por el Covid-19 al tipo de régimen, en particular porque los países se encontraban en diferentes etapas de contagio, fueron considerados algunos aspectos más específicos para este análisis, el ejemplo de la gobernanza y política, en diferentes sistemas que apoyan proactivamente o socavan, con acción o inacción, la gestión eficaz de la crisis sanitaria. Además, revela que esta correlación muestra bajos niveles de fatalidades en algunos países con “capacidades cívicas” más estables y bajos niveles de corrupción (Fukuyama, 2020).

Sin embargo, es importante señalar que el régimen político por sí solo no ofrece garantías de que los gobiernos serían eficaces en la gestión de la crisis, por lo que el informe *Global Democracy & Covid-19* (2020), sugiere que la atención de la salud de las personas debe ser priorizada como forma de asegurar el ejercicio de la ciudadanía a largo plazo y no restringirlo. Por supuesto, uno de los efectos electorales del mal desempeño en la crisis será la capacidad que tendrá la ciudadanía en la postpandemia de reconocer a los gobiernos democráticos que actúan de manera inclusiva, justa y abierta en los desafíos relacionados con la gestión de las demandas de salud en el país.

Los regímenes democráticos son más proclives a la solidaridad y la cooperación en situaciones de crisis y han logrado mayores indicadores de desarrollo humano. En la actualidad, se puede observar que estos países no estuvieron exentos de muertes, sino que tomaron medidas más efectivas para reducir el contagio y el colapso del sistema de salud y también buscaron vacunar a su población tan pronto como las vacunas se pusieron a la venta en el mercado internacional.

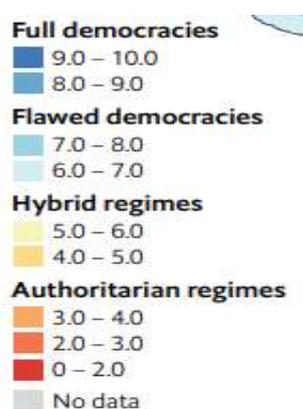
El informe del periódico *The Economist* demostró, según la investigación del instituto Freedom House (2020), que hubo un deterioro en la calidad de la democracia y el respeto por los derechos humanos durante la pandemia en 80 países. En este sentido, se destaca la falta de una gestión eficaz de la crisis pandémica en países democráticos, como Estados Unidos, en el gobierno de Donald Trump. Según Belin (2020), si bien algunas democracias, como Australia, Alemania, Grecia, Nueva Zelanda y Corea del Sur, entre otras, tuvieron bastante éxito en contener el virus y limitar las muertes, Estados Unidos,

Reino Unido, Brasil, México e India no se desempeñaron tan bien.

Por su vez, los gobiernos autoritarios, aprovecharon las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS) para restringir derechos y silenciar a sus opositores políticos. De hecho, la fragilidad de las democracias sigue siendo aterradora, porque en el siglo XXI es difícil aceptar los retrocesos. Este estado de cosas, de intransigencia y oportunismo, puede generar un legado dañino para los regímenes democráticos en la postpandemia. El riesgo es que ya no sea posible restaurar las democracias golpeadas durante la crisis. El Estado moderno tiene un largo camino por recorrer, pero las democracias siempre lucharán, porque ni siquiera la tripartición del poder y las instituciones democráticas son capaces de frenar el deseo de un jefe de Estado con ansias de poder. La legitimación del poder es estrictamente peligrosa, ya que el populismo y el autoritarismo son una amenaza para la democracia, en este sentido es importante resaltar el papel de los partidos políticos en el equilibrio entre los poderes del Estado y la democracia.

Según el último informe de *The Economist*, el *Democracy Index 2020*, con la pandemia de Covid-19, hubo una caída en el índice de democracia de casi todas las naciones encuestadas. Con base en cinco puntos, "proceso electoral y pluralismo, funcionamiento del gobierno, participación política, cultura política y libertades civiles", el informe clasifica a cada país en los siguientes regímenes: "democracia plena", "democracia fallida", "régimen híbrido" o "régimen autoritario", y cada nación se clasifica en un tipo de régimen según la puntuación obtenida, como se muestra en la figura siguiente. (Democracy Index, 2020):

Figura 1 – Democracy Index 2020, score by regime



Fuente: The Economist Intelligence Unit

Actualmente, de los 165 estados y dos territorios encuestados, la clasificación es la siguiente:

Figura 2 - Democracy Index 2020, by regime type

	No. of countries	% of countries	% of world population
Full democracies	23	13.8	8.4
Flawed democracies	52	31.1	41.0
Hybrid regimes	35	21.0	15.0
Authoritarian regimes	57	34.1	35.6

Fuente: The Economist Intelligence Unit

Según la publicación, la caída del índice en 2020 es en gran parte el efecto de las restricciones a las libertades civiles e individuales impuestas por los gobiernos en un intento por contener la propagación del nuevo coronavirus. En América Latina, el índice cayó 0,04 puntos y, según la encuesta, solo Uruguay y Chile se consideran democracias plenas. Brasil, por su parte, está catalogado como una democracia falla y ocupa el puesto 49 en el ranking, como se muestra en la siguiente figura:

Figura 3 - Democracy Index 2020

	Pontuação geral	Clasificación	I proceso electoral y pluralismo	II funcionamiento del gobierno	III Participación política	IV Cultura política	V Libertades civiles
			Democracia plena				
Uruguay	8.61	15	10.00	8.57	6.67	8.13	9.71
Chile	8.28	17	9.58	8.21	6.67	8.13	8.82
			Democracia falla				
Colômbia	7.04	46	9.17	6.43	6.67	5.00	7.94
Argentina	6.95	48	9.17	5.36	6.67	5.63	7.94
Brasil	6.92	49	9.58	5.36	6.11	5.63	7.94

Fuente: The Economist Intelligence Unit

La encuesta también llama la atención sobre América Latina, que a pesar de tener la mitad de las democracias en el mundo (26 de 52), la mayoría están fracasando y con la pandemia se ha ido agravando:

A weak political culture, difficulties in creating institutions aimed at safeguarding the rule of law and persistent issues with corruption create a difficult habitat for democracy. The deterioration in both regions in 2020 revealed the fragility of democracy in times of crisis and the willingness of governments to sacrifice civil liberties and exercise

unchecked authority in an emergency situation (The Economist Intelligence Unit, 2020, p. 8).

Finalizando el análisis de la publicación del *Democracy Index 2020*, es interesante analizar que Brasil ocupa una mala posición debido a los indicadores "funcionamiento del gobierno", "cultura política" y "participación política", lo que lleva a la conclusión de que el país vive una crisis de representación política, en la que la ciudadanía no confía en las instituciones y el gobierno, cuya consecuencia es el desinterés por la política y la escasa participación popular en el gobierno. Como se verá a continuación, Brasil se enfrenta a una verdadera crisis de democracia, causada en gran parte por la crisis de representación partidaria y la ausencia de democracia intrapartidista.

2.1.2 La Distorsión de las Funciones de los Partidos Políticos en Brasil

Como ya se ha visto, los partidos políticos son fundamentales para el Estado Democrático de Derecho, ya que en una democracia representativa el puente entre el ciudadano y los representantes electos lo hacen los partidos políticos. En este sentido, el papel de los partidos políticos en la alternancia del poder y en la representación de todos los segmentos de la sociedad en la vida política del país es fundamental. Pero al contrario de lo que se esperaba desde la redemocratización de Brasil, hubo una gran distorsión en el papel de los partidos políticos en el Estado de Derecho Democrático.

Según Salgado y Hualde (2015),

Sin embargo, desde otro punto de vista, la democracia es ahora menor. La representación política pasó a ser monopolio de los partidos políticos, que terminaron perdiendo su protagonismo en las prácticas y discursos políticos, pero se mantienen firmes en los textos constitucionales como elementos indispensables para un régimen político democrático. La fuerte crisis de legitimidad de la representación política (crisis que es ontológica), sumada al descrédito social de los partidos políticos, acaba creando condiciones para discursos políticos que, a pesar de utilizar la gramática de la democracia, coquetean con soluciones que no se adecuan a un sistema democrático (p. 64).

Los autores afirman que en los últimos años los partidos políticos en América Latina han perdido sus ideologías coherentes con las luchas por el fin de los regímenes autoritarios y por la redemocratización de los países latinoamericanos a partir de la década de 1970. Esta falta de ideología, combinada con el populismo, condujo a la tendencia hacia una

cierta “democracia casi directa”, en los moldes de la democracia griega, con exclusión del pluralismo político y con desprecio por los deseos del ciudadano-elector. Esta tendencia al partido político “es el nuevo protagonista de una democracia casi directa, que desprecia la institucionalidad, por ser burocrática y obstaculizadora de la relación directa del líder con el pueblo”. En este modelo, el representante gobierna por sus propios intereses, sin considerar las necesidades del representado (Salgado y Hualde, 2015, p. 65).

Según Salgado y Hualde (2015), el diseño actual del Estado Democrático de Derecho, que afirmó los derechos y garantías del ciudadano, que respeta los tratados internacionales de derechos humanos y que elevó la Constitución al estándar más alto y vinculante para todos los Poderes del Estado, no es coherente con esta nueva tendencia de partido político, que no actúa en nombre de los ciudadanos o sus afiliados, sino que solo integra un sistema político y de gobierno que actúa en beneficio de una élite selectiva que dirige el partido y no cede el poder.

El estudio de Salgado y Hualde (2015) se centra en el comportamiento de los partidos políticos en Argentina y Brasil, pero los autores coinciden en que este patrón de comportamiento partidista se extiende a prácticamente todos los países de América Latina. Para ellos, los partidos no son democráticos en sus estructuras internas y se comportan como verdaderas oligarquías, como las definidas por Robert Michels. Así, los partidos se comportan como elitistas o se rinden al populismo de unas pocas figuras que tratan a los partidos como si fueran suyos, o trabajaran para su beneficio, situación totalmente confundida con el papel determinado en la constitución del Estado.

De hecho, la nueva constituyente de la República Federativa de Brasil buscó empoderar a los partidos políticos, convirtiéndolos en la fuente directa y necesaria de la democracia representativa, otorgándoles autonomía para su constitución y organización interna y prohibiendo la injerencia del Estado, siempre que respectado los principios constitucionales de la no injerencia y la prohibición del carácter paramilitar, pero después de más de treinta años desde la redemocratización del Estado brasileño, parece que los partidos políticos han perdido su esencia y su función primordial dentro del Estado Democrático de Derecho.

Em la opinión de Salgado y Hualde (2015), los partidos no pueden ser gestionados por dirigentes que no aceptan la alternancia en el poder, es necesario dar espacio a las

minorías y cumplir con los preceptos constitucionales sobre el papel del partido político en la democracia representativa. La política de los partidos políticos debe alternarse y todos los miembros deben tener la oportunidad de postularse para cargos electos. Los partidos deben tener democracia interna para evitar consecuencias como:

- a) el aislamiento del grupo gobernante y su consiguiente separación de los intereses del resto del partido;
- b) la tendencia a implementar o suprimir procedimientos, incluso para evitar cualquier renovación que escape al control de las autoridades del partido;
- c) prevención ante cualquier cambio en las pautas de legitimación de la trayectoria política interna que pueda implicar un reemplazo de valores capaz de sacudir la estructura de relación entre el grupo gobernante, los militantes y el electorado; y
- d) el colapso de las defensas democráticas del partido frente a los enfrentamientos de los partidos “antisistema” que proliferan (Salgado y Hualde, 2015, p. 77).

Los partidos políticos han perdido sus ideologías y juegan un papel antidemocrático porque no dan espacio a las minorías, no aceptan la alternancia del poder, se gestionan y administran como si fueran propiedad privada de su presidente y su órgano directivo y hacen aprovechamiento del hecho de su autonomía constitucional. En Brasil, los partidos solo son responsables ante el Estado (representado por la Justicia Electoral) por sus transacciones financieras y su lista de afiliados. La democracia partidaria no es un requisito constitucional para los partidos políticos brasileños, hecho que contribuye a la crisis actual y al descrédito que enfrenta el país por las instituciones democráticas. (Salgado y Hualde, 2015).

La crisis se ve agravada por el modelo de sociedad de consumo en el que vivimos hoy, la influencia de las tics, el poder de los medios de comunicación y las redes sociales. El marketing electoral es agresivo y muchas veces decisivo en una campaña, ya que el comercializador consigue transformar al candidato en un “mito”, el salvador del país y el partido político pasa a jugar un papel secundario en el juego de la disputa electoral. Pero es necesario salir de esta crisis y exigir que los partidos retomen sus roles en la democracia representativa. Las minorías necesitan representación y espacio para las disputas electorales y los partidos no pueden actuar de manera promiscua, vendiendo su apoyo a cambio de intereses creados (Salgado y Hualde, 2015).

Pero algunos trabajos publicados revelan la falta de ideología política de los partidos brasileños y el bajo nivel de democracia intrapartidista, factores que no son consistentes

con el modelo de democracia representativa, como se presentará en el siguiente ítem.

2.1.3 La ideología de los partidos políticos brasileños y el índice de democracia intrapartidista

A partir de dos estudios publicados, que abordan el posicionamiento ideológico y el índice de democracia interna de los partidos políticos, se podrá hacer un análisis más preciso de la crisis de la democracia representativa en la que se encuentra Brasil. Después de todo, entre las instituciones democráticas, los partidos políticos son los que más representan la democracia en sentido estricto. En Brasil, los partidos ejercen el monopolio de las candidaturas, lo que significa que un ciudadano no puede reclamar un cargo político si no está afiliado y elegido por un partido político.

Sobre el grado de ideología partidaria, Tarouco y Madeira (2015) presentan los resultados de algunas encuestas realizadas (survey) con politólogos y otros profesionales del área política brasileña, la justificación del trabajo se debe a las diversas críticas que los partidos han recibido sobre "la alta fragmentación del sistema de partidos" y su falta de ideología política, que las convierten en "meras organizaciones electorales".

En la primera encuesta, publicada por Wiesehomeier y Benoit (2007), se evaluaron todos los partidos de América Latina, "entre finales de 2006 y principios de 2007, pidiendo a los analistas brasileños que clasificaran a los principales partidos en varias escalas, incluida una escala de 20 puntos donde 1 correspondía a la izquierda y 20 a la derecha", cuyo resultado se muestra en la siguiente figura (Tarouco y Madeira, 2015):

Figura 4 - Clasificación de la encuesta (survey) de Wiesehomeier e Benoit

Partido	Média	N	Desvio padrão
PSOL	2,95	22	3,18
PC do B	4,96	26	2,63
PT	6,37	27	2,60
PV	7,36	25	2,45
PSB	7,50	26	2,45
PDT	8,38	26	2,48
PPS	10,38	24	3,74
PMDB	11,50	26	2,18
PSDB	13,46	26	2,47
PTB	13,60	25	1,83
PL	14,75	24	2,71
PSC	15,62	13	3,45
PP	16,78	23	2,92
PFL	17,33	27	2,15

Fuente: Wiesehomeier y Benoit (2007) - Recuperado de Tarouco y Madeira (2015)

En el mismo sentido, los autores presentan otra encuesta (survey) realizada en 2010, en una “reunión de la Asociación Brasileña de Ciencia Política (ABCP)”. En esta investigación, los encuestados eran profesionales que trabajaban en instituciones políticas y/o trabajaban con elecciones. El cuestionario aplicado tuvo como objetivo clasificar los partidos políticos en una escala del 1 al 7, donde 1 correspondía a la extrema izquierda y 7 a la extrema derecha. El resultado se muestra en la figura siguiente (Tarouco y Madeira, 2015):

Figura 5 - Clasificación de los partidos contemporáneos en una escala ideológica del 1 al 7, en el survey de ABCP 2010

Partido	Média	Mín.	Máx.	Desvio padrão	Coef. var.	Moda	Nº de respostas	Não sabe
PCO	1,1	1	3	0,40	0,35	1	42	5
PSTU	1,2	1	4	0,59	0,49	1	46	1
Psol	1,4	1	4	0,69	0,47	1	47	0
PCB	1,5	1	4	0,74	0,49	1	42	5
PC do B	2,3	1	7	1,15	0,51	2	47	0
PT	2,9	1	5	0,77	0,27	3	46	1
PSB	3,0	1	5	0,84	0,28	3	46	1
PDT	3,3	2	6	0,87	0,26	3	46	1
PV	3,5	2	5	0,69	0,19	4	47	0
PPS	4,0	2	6	0,96	0,24	4	43	4
PMDB	4,2	3	6	0,64	0,15	4	46	1
PMN	4,4	3	7	1,41	0,32	3	24	23
PHS	4,5	1	7	1,59	0,36	4	23	24
PSDB	4,6	3	6	0,68	0,15	4	47	0
PT do B	4,7	1	7	1,65	0,35	5	29	18
PTB	5,0	2	7	1,32	0,27	5	46	1
PTC	5,1	2	7	1,43	0,28	5	20	27
PTN	5,1	3	7	1,29	0,25	5	19	28
PRB	5,1	3	7	1,08	0,21	5	34	13
PSL	5,2	2	7	1,32	0,25	5	20	27
PSC	5,2	3	7	1,11	0,21	5	26	21
PRTB	5,3	2	7	1,39	0,26	6	22	25
PSDC	5,4	3	7	1,18	0,22	6	22	25
PR	5,4	3	7	0,89	0,16	6	38	9
PRP	5,4	4	7	0,81	0,15	5	16	31
PP	6,0	4	7	0,78	0,13	6	47	0
DEM	6,2	5	7	0,72	0,12	6	47	0

Fuente: Tarouco y Madeira, 2015

Según los autores, la segunda encuesta destaca el desconocimiento de varios encuestados sobre la ideología de ciertos partidos “el campeón de la ignorancia fue el PRP, seguido

de cerca por PTN, PSL, PTC, PSDC, PRTB, PHS y PMN”. Otra advertencia se refiere al grado de polarización existente entre los partidos políticos brasileños, que oscila entre 1,1 y 6,2 (Tarouco y Madeira, 2015).

De hecho, según la investigación, se observa que los partidos PCO, PSTU, PSOL y PCB fueron designados con ideologías más cercanas a la extrema izquierda, cuyo resultado fue <2. PT y PCdoB fueron identificados como partidos de izquierda y puntuaron <3. Los partidos PP y DEM puntuaron 6 y >6, un índice más cercano a 7, que identifica a la extrema derecha.

Los autores señalan que las dos encuestas tienen resultados similares, aunque se realizaron en años diferentes (Tarouco y Madeira, 2015). Otra observación son las siglas del partido, ya que en los últimos años han surgido nuevos partidos y algunos han cambiado de nombre por la disidencia de sus militantes, como el PFL que pasó a ser DEM y el PMDB, que actualmente es MDB.

Pero Tarouco y Madeira (2015) señalan que los resultados indican consistencia entre las encuestas y demuestran que la falta de ideología partidaria puede ser más una falacia que un hecho en sí mismo, ya que los encuestados pudieron identificar las ideologías partidistas. En sentido contrario, y como se explica en el ítem anterior, Salgado (2015) presentó fuertes argumentos sobre la falta de ideología de los partidos y para corroborar su teoría, la autora publicó un nuevo trabajo en 2019 con la elaboración de un índice de democracia intrapartidista aplicable a los partidos políticos brasileños.

Según la autora, la autonomía partidaria garantizada por la Constitución Federal de 1988 y el monopolio del registro de candidaturas a cargos electivos, conllevan una cierta libertad, y en cierto modo, una falta de compromiso de los dirigentes partidistas con las bases fundamentales, los preceptos de la democracia y con sus afiliados. En este sentido, Salgado (2019) afirma que, si bien no está expresado en el texto constitucional, el principio democrático está implícito en el ordenamiento jurídico brasileño y los partidos políticos están sujetos a este principio:

En un Estado Democrático de Derecho, se asume que el ejercicio del poder político está legitimado por el consentimiento - manifestado democráticamente - de los gobernados. Parte del poder político del estado es ejercido por agentes políticos electos. En consecuencia, esta decisión electoral de la parte activa de la población debe formarse y externalizarse democráticamente. Además, la selección de alternativas al elector por parte de los partidos políticos también debe realizarse de manera democrática, así como la formación de sus órganos y la definición de lineamientos (Salgado, 2019, p. 23).

Al construir su índice, la autora considera que el principio democrático aplicable a los partidos políticos presupone “participación y control” de sus miembros en dos dimensiones: 1. “estructura organizativa” y, 2. “proceso de toma de decisiones”. En este sentido, Salgado (2019) utiliza la investigación de Rahat y Shapira (2016) para considerar como esenciales en la democracia intrapartidista en las dimensiones antes mencionadas, 5 perspectivas: “(i) participación, (ii) representación, (iii) competencia, (iv) capacidad de respuesta y (v) transparencia” (p. 24).

Dentro de la estructura organizativa y proceso de toma de decisiones de los 35 partidos políticos registrados en la Justicia Electoral brasileña hasta 2019, el autora consideró:

(1.1) la composición de los órganos del partido, incluida la forma de elección, los requisitos para postularse, los derechos de las minorías, el mandato y la posibilidad de reelección, la rendición de cuentas a los miembros, así como la posibilidad de interrumpir el mandato antes de su término;

(1.2) el sistema de resolución de conflictos, con la composición del órgano responsable, la existencia de normas procesales y la garantía de defensa amplia y contradictoria, la composición y funcionamiento de los órganos disciplinarios, la clasificación de las penas, la posibilidad de recurso, la publicidad de resoluciones; y

(1.3) la relación entre los órganos del partido, el nivel de descentralización y la capacidad del órgano nacional para superar las decisiones locales, así como la posibilidad de disolución de direcciones y la existencia y permanencia de comisiones provisionales.

En la segunda dimensión, el proceso de toma de decisiones, se presentan dos indicadores: contratación y definición del programa (Berge et alii, 2013).

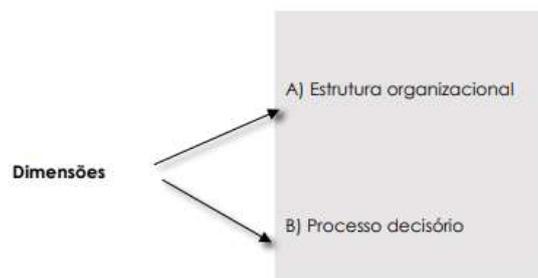
Al definir el programa (2.1), es relevante el grado de descentralización e inclusión en el procedimiento de construcción del programa del partido y del programa de gobierno. En vista del sistema legal brasileño, aquí se incluye la decisión sobre la formación de coaliciones.

El reclutamiento (2.2) considera los requisitos para la presentación de candidaturas, la participación de minorías, la forma de definición de candidaturas y, para evaluar la competitividad de los diferentes candidatos frente al sistema proporcional de lista no jerárquica, la distribución de recursos (tiempo y dinero electorales) entre candidatos (Salgado, 2019, pp. 24-25).

Las figuras a continuación demuestran mejor los criterios utilizados por Salgado (2019) para la elaboración del índice de democracia intrapartidista, cuyas variables a las preguntas sobre la democracia fueron “no (0)” y “sí (1)”, por lo tanto, cuanto más cerca de 1 (uno), más democracia interna tiene el partido y cuanto más cerca de 0 (cero) es menos democrático.

Las Figuras 6 y 7 muestran las dimensiones e indicadores que componen el índice. Segundo este modelo es posible desenvolver un análisis de la democracia intrapartidista considerando lo aspecto organizacional y el referente al proceso decisorio en los partidos.

Figura 6 - Esquema básico del modelo de “índice de democracia intrapartidista”: dos dimensiones analíticas



Fuente: Salgado, 2019, p. 27

Figura 7 – Indicadores que componen las dos dimensiones del modelo

dimensão	indicadores
A) Estrutura organizacional	<ul style="list-style-type: none"> Composição dos órgãos partidários Sistema de resolução de conflitos Relação entre órgãos partidários
B) Processo decisório	<ul style="list-style-type: none"> Definição de programa Recrutamento de candidatos

Fuente: Salgado, 2019, p. 27

Las figuras 8 y 9 a continuación presentan 31 variables, divididas entre los 5 indicadores que recibieron las respuestas no (0) y sí (1).

Figura 8 – Composición del “índice de democracia intrapartidista”: primera dimensión

dimensão 1	indicadores	variáveis	categorias	
			não	sim
Estrutura organizacional	Composição dos órgãos partidários ≤ 1	1. eleição	0	1
		2. concorrência	0	1
		3. minorias	0	1
		4. mandato	0	1
		5. reeleição	0	1
		6. interrupção	0	1
		7. accountability vertical	0	1
	Sistema de resolução de conflitos ≤ 1	8. composição	0	1
		9. procedimentos	0	1
		10. contraditório	0	1
		11. disciplina	0	1
		12. funcionamento disciplinar	0	1
		13. punição	0	1
		14. defesa	0	1
		15. recurso	0	1
		16. publicidade	0	1
	Relação entre órgãos partidários ≤ 1	17. descentralização estrutura	0	1
		18. descentralização recursos	0	1
		19. intervenção nacional	0	1
		20. dissolução	0	1
		21. precariedade	0	1

Fuente: Salgado, 2019, p. 28

Figura 9 - Composición del “índice de democracia intrapartidista”: segunda dimensión

dimensão 2	indicadores	variáveis	categorias	
			não	sim
Processo decisório	Definição de programa ≤ 1	22. descentralização (partido)	0	1
		23. inclusividade (partido)	0	1
		24. descentralização (governo)	0	1
		25. inclusividade (governo)	0	1
		26. coligações	0	1
	Recrutamento de candidatos ≤ 1	27. requisitos candidaturas	0	1
		28. minorias	0	1
		29. definição candidaturas	0	1
		30. HPEG	0	1
		31. recursos financeiros	0	1

Fuente: Salgado, 2019, p. 29

Obtenidas las respuestas no (0) y sí (1) para cada variable, dentro de los cinco indicadores, en las dos dimensiones, se calcula el promedio aritmético de los valores de cada uno de estos indicadores y luego se calcula el promedio de los cinco indicadores, por lo que tienen el mismo peso para el cálculo del índice de democracia interna de cada uno de los treinta y cinco partidos investigados, cuyo resultado es el siguiente:

Figura 10 – Resultado final: índice de democracia intrapartidista (IDI)

partido político	IDI
REDE	0,56
PT	0,48
PTB	0,43
PPL	0,41
PSB	0,4
FMB	0,39
DEM	0,38
PPS	0,38
PP	0,37
MDB	0,36
PSD	0,36
PSL	0,36
PSOL	0,36
PDT	0,34
PCdoB	0,33
PSDB	0,33
PSC	0,31
PRTB	0,3
AVANTE	0,29
PRB	0,28
PV	0,28
FRQS	0,28
SD	0,27
PATRIOTA	0,26
PMN	0,25
PRP	0,24
PSDC	0,23
PODE	0,23
PCB	0,21
PR	0,21
PTC	0,19
NOVO	0,17
PSTU	0,15
PHS	0,12
PCO	0,1

Fuente: Salgado, 2019, pp. 35-36

La autora concluye que el partido REDE Sustentabilidad, cuyo índice superó el 0,5 es el más democrático y dicho puntaje se debe al factor de “descentralización en la toma de decisiones”. Luego, con una puntuación igual o superior a 0,4 siga los partidos PT, PTB, PPL y PSB. El trabajo de Salgado (2019) analiza individualmente cada uno de los cinco indicadores, en ambas dimensiones, sin embargo, el resultado no se detallará aquí debido a la amplitud de este trabajo, pero algunas conclusiones merecen ser destacadas:

De los 35 partidos inscritos, dieciséis adoptan el sistema proporcional para la composición de sus órganos y nueve reservan escaños en las juntas para las minorías. Solo seis requieren que los organismos y los candidatos rindan cuentas activamente ante sus afiliados (PPS, PCdoB, PMN, PPL, REDE y NOVO) y ninguno prohíbe la reelección de los candidatos. El debido proceso y la defensa amplia, principios constitucionales, no se observan en casos de conflictos entre órganos en 20 estatutos. En cuanto a las sanciones disciplinarias para sus afiliados, dos estatutos no prevén expresamente las faltas y las penas (PHS y PCO), [...]. Catorce estatutos no garantizan los recursos del Fondo del Partido a los organismos [...] estatales, y ninguno de ellos prohíbe la disolución de directorios estatales por organismos nacionales. En siete casos se espera la participación de organismos estatales (no considerando solo delegados) en la elaboración y reforma de los programas del partido (PSDB, PDT, PSB, PSL, PROS, PATRIOTA y PPL) y seis prevén la participación de afiliados (DEM, PSB, PSOL, PROS, PMB y RED). En cuanto a la elaboración del plan nacional de gobierno, dos partidos se ocupan de la participación de afiliados (PT y REDE) y solo uno se refiere a la participación de organismos subnacionales (PP) (Salgado, 2019, p. 43).

Al final, Salgado (2019) señala la baja democracia intrapartidista, según los resultados de la aplicación del índice. Fueron varios los factores que demostraron este bajo grado de democracia, que la autora señala como preocupante y corrobora la definición de oligarquía de los partidos políticos, según las enseñanzas de Michels (2008). A partir del análisis de los estatutos de los partidos, Salgado (2019) explica la ausencia de "mecanismos democráticos de organización interna y toma de decisiones", la no deliberación de las decisiones, la escucha de todos los miembros y la falta de equidad en la distribución de los recursos financieros. Los recursos del fondo del partido, provenientes de recursos públicos a las direcciones nacionales, revelan que las cúpulas nacionales de los partidos no permiten la alternancia del poder.

De los trabajos presentados se puede concluir que la crisis de la democracia representativa está ligada a la crisis de los partidos políticos, que han perdido sus ideologías y tienen un bajo nivel de democracia intrapartidista. En cuanto a la subrepresentación democrática, a continuación se presentarán nuevos elementos que corroboran el estado de crisis en el que vive la actual democracia representativa brasileña.

2.2 LA SUBREPRESENTACIÓN DEMOCRÁTICA

Debido a la crisis de representación que vive Brasil en los últimos años, la Red de Acción Política por la Sostenibilidad - RAPS, una organización suprapartidista, con el apoyo de otras dos instituciones, desarrolló investigaciones innovadoras en el país sobre nuevas formas de representación política parlamentaria. Coordinada por Secchi (2019), la

investigación aborda la crisis de representación que afecta a la democracia representativa y las principales innovaciones en democracia directa, participativa y mandatos colectivos, cuyo contenido se abordará en el próximo capítulo.

Según Secchi (2019), uno de los principales problemas que afectan a la crisis de la democracia representativa es la representación política. La clasificación de Brasil como una democracia falla en el *Democracy Index 2020* demuestra la mala valoración del país en términos de "cultura política" y "participación política", esto es un indicio de que los ciudadanos no se sienten representados por los que están en el poder, ni se les anima participar de la vida política del país. Los estudios muestran que hubo una falta de confianza entre el ciudadano elector y sus representantes. Hay un gran sentimiento de desconfianza y falta de representación, es decir, el elector ha perdido el interés por la política porque no está representado por ningún candidato y ya no cree en las promesas de campaña de estos candidatos y en las instituciones políticas del país (Secchi, 2019).

Pero el autor señala que este descrédito es un fenómeno reciente porque durante muchos años fue posible identificar el compromiso político y la fe del votante en las instituciones democráticas y en la representación de los intereses del pueblo (Secchi, 2019). De hecho, el descontento de la población con el gobierno se ha observado en la última década, sumado a la apatía política y una alta percepción de corrupción en las instituciones públicas. Sobre el contexto que generó este escenario y esta crisis de desconfianza, sigue el siguiente ítem.

2.2.1 Contexto de la Subrepresentación Democrática en Brasil

La subrepresentación democrática se caracteriza por la apatía política de los votantes y la falta de interés de la gente en los asuntos de gobernanza pública. En Brasil, la votación es obligatoria y el elector que no se presenta a las urnas el día de la elección es irregular con la Justicia Electoral y tiene una serie de restricciones, como el impedimento para sacar pasaporte, asumir un cargo público, matricularse en una universidad o registrarse en un consejo de clase de profesión. Pero no basta la obligación de trasladar al elector a las urnas, ya que el necesita creer en el sistema político del país y necesita estar convencido de que algún candidato lo representa o es bueno para gobernar el país, su estado y su municipio.

Las estadísticas del Tribunal Superior Electoral¹ revelan que la abstención de los votantes en las elecciones aumentó del 19,39% (27.697.332 votantes) en 2014 al 23,15% (34.240.897 votantes) en 2020. Estas cifras muestran que casi una cuarta parte del electorado brasileño (aproximadamente 35 millones de personas) no hizo un esfuerzo para ir a las urnas y elige un candidato. Según los estudios coordinados por Secchi (2019), las encuestas realizadas sobre la percepción de los votantes sobre los Poderes Ejecutivo y Legislativo nacionales revelan que las personas desconfían de los representantes electos y de las instituciones públicas.

El autor revela que el resultado de estas encuestas puede llevar a dos conclusiones: una crisis de representación, en la que el votante-ciudadano no se siente representado por el gobierno, o incluso un nuevo sistema de representación, en el que los representantes electos deciden compartir su mandato con una parte de sus seguidores (Secchi, 2019). Probablemente ambas conclusiones sean correctas. Es posible que estemos atravesando una crisis de representación dentro del modelo de democracia delegativa, como sostiene O'Donnell (1991), y para salir de la crisis se está afianzando un nuevo modelo de democracia con mandatos colectivos o compartidos.

Sobre esta crisis de representación, Alcántara-Saez (2019) sostiene que varios factores están contribuyendo a ella, y quizás el principal se deba a las tics y a la velocidad con la que se difunden los hechos y la información. Con efecto, antes de la democratización de internet y la existencia de las redes sociales, la política se hacía de otra manera. Para postularse en una elección, el candidato necesitaba hacer contacto cara a cara con el votante para ganar su confianza y su voto. Los partidos políticos necesitaban coordinarse con sus miembros para promover a sus candidatos y ganar el mayor número de escaños en el parlamento. Hoy, los partidos se articulan virtualmente en torno a sus candidatos, quienes son promovidos a estrellas en el mundo virtual. La campaña electoral de hoy ya no se desarrolla en plataformas dentro de las comunidades, se desarrolla en redes sociales y grupos de *WhatsApp*, que se han convertido en un problema para los organismos electorales por la difusión de noticias falsas y la falta de "fair play" de los candidatos y partidos políticos.

Según Alcántara-Saez (2019), la democracia actual necesita permear "las relaciones entre

¹ Recuperado de: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>

comunicación, economía y sociedad al amparo de las nuevas tecnologías”, porque las *tics* dominan las relaciones entre las personas y las formas de comunicarse y hacer política. El candidato que está fuera de la red está fuera del juego electoral, ya que no tiene posibilidades de ganar una elección. Pero el autor advierte de un gran problema que está generando este mundo virtual para la democracia y para el agravamiento de la crisis de representación:

La naturaleza de las nuevas tecnologías, por otra parte, dificulta la argumentación, sintetiza hasta tal extremo la información que hace muy difícil su comprensión contextual y facilita el incremento del impacto y de la velocidad de propagación de las noticias falsas (que siempre existieron) basadas en la emoción y en la segmentación de los ciudadanos en comunidades que actúan como cajas de resonancia (Alcántara-Saez, 2019).

La manipulación de las masas por medio de las tecnologías de comunicación es la nueva forma de hacer política y ganar elecciones. En este sentido, la democracia está en crisis porque las reglas del juego han cambiado. Hoy no gana lo mejor, pero lo que está mejor articulado y que cuenta con el apoyo de quienes tienen los datos, el "big data", porque a través de él se podrá llegar al votante y conquistarlo a través del llamamiento emocional, ya sea denigrando la imagen del candidato contrario, o promoviendo al candidato a salvador de la patria, el buen samaritano. La capacidad del candidato para ser un buen gestor no interesa al elector, lo importante es ganarse su simpatía apelando a sus debilidades y en este sentido Alcántara-Saez (2019) explica que la inteligencia artificial es pieza clave en la campaña electoral porque es capaz de “interpretar situaciones [...] de evaluar de modo automatizado estados de hecho en el seno de un corpus de datos, detentar el poder de sugerir diferentes soluciones para abordar un mismo problema, y ser capaz de manifestar autonomía decisional”.

El autor informa que entre 2015 y 2019 hubo quince elecciones presidenciales en América Latina, incluido Brasil, y excluyendo aquellos países (al menos cuatro) donde los resultados fueron cuestionados por la oposición y por organismos internacionales, cuyos gobiernos se inclinan hacia el régimen autoritario, en nueve de ellos hubo alternancia de poder y la mayoría migró a gobiernos de derecha y extrema derecha. Para Alcántara-Saez (2019) estos resultados de alternancia con polarización política-ideológica revelan algunos hechos: 1º, “la idea de una alternancia amplia en la región, sinónimo de cambio político”; 2º, estos cambios son el resultado de la crisis y “el malestar que reina en las sociedades y la crisis que afecta a las instituciones representativas”; 3º, este malestar es

reflejo de conflictos provocados por el descontento de grupos que se articulan para protestar contra las desigualdades sociales y la corrupción; 4º, estos procesos se aceleran y propagan “las nuevas tecnologías que se han asentado en el ámbito de la comunicación y de la información” y, finalmente, todos estos factores reflejan la crisis de la democracia representativa, que “tiene su epicentro en el deterioro del papel clásico de los partidos políticos que sufren una dramática pérdida de identidad y son capturados por parte de candidatos que priman proyectos de marcado carácter personalista” (Alcántara-Saez, 2019).

Todos estos argumentos presentados por Secchi (2019) y Alcántara-Saez (2019) revelan que la democracia representativa está desactualizada y en crisis. Las *tics* transformaron las relaciones entre las personas y la forma de hacer política. Hoy, el candidato electo habla con el elector a través de las redes sociales, publica en Instagram y Twitter las actividades y proyectos relevantes que ha llevado a cabo, pero todo de una manera muy teatral, como si fuera una celebridad, un mundo de fantasía. Pero la verdadera democracia es más que eso, el representante no puede hacer lo que quiere, necesita actuar por delegación de sus representantes, necesita rendir cuentas de sus actos. La polarización en la política está alimentando el discurso de odio en la Internet, la gente se esconde detrás de perfiles falsos para atacar a ciertos segmentos de la sociedad y difundir noticias falsas, y muchos candidatos utilizan estas herramientas para promocionarse y ganar las elecciones. Sin embargo, los votantes se sienten cada vez menos representados, los grupos minoritarios y más vulnerables de la sociedad no obtienen más espacio y la subrepresentación es cada vez más evidente. A continuación, se tratará un poco más sobre esta subrepresentación.

2.2.2 Las Facetas de la Subrepresentación

Para Secchi (2019), en el campo de la política, la representación “es la actividad de reactivar las voces, opiniones y perspectivas de los ciudadanos en los procesos de formulación de políticas públicas” (p. 18). De esta manera, la democracia representativa se materializa cuando el ciudadano elige a su representante y sus expectativas se cumplen. El gobierno actúa en nombre de todos, incluidos los grupos minoritarios. Sin embargo, es de sentido común que la democracia representativa real no funciona como el modelo

ideal, los representantes electos generalmente representan sus intereses más que los intereses de sus representados.

Sobre la representación política, Hanna Pitkin (1967) citada por Secchi (2019) hace un contrapunto entre dos tipos de representación, “representación fiduciaria” y “representación delegada”. En el modelo de representación fiduciaria, la autora manifiesta que el representante actúa de acuerdo con sus convicciones, de acuerdo con lo que él cree que es la voluntad general del representado, por otro lado, estos últimos no tienen injerencia en la actuación del representante. Este modelo de representación, según Pitkin (1967), es típico de las naciones democráticas de Occidente. En cuanto a la representación delegada, el representante actúa por delegación y el representado puede influir en la actuación del representante. Las decisiones se toman de acuerdo con los deseos de los representados. Según Secchi (2019), “este modelo aplicado a la representación legislativa corresponde a la situación en la que el representante debe obediencia estricta a los votantes que lo eligieron” (p. 19).

Sobre la crisis de representación, Secchi (2019) afirma que el modelo de representación fiduciaria se ha vuelto viable para la democracia representativa, sin embargo es en este modelo donde la subrepresentación está más presente:

Retrospectivamente, es posible afirmar que el modelo fiduciario hizo viable la representación política e incluso garantizó la democracia. Esto se debe a que las reglas del juego político, así como la legislación, en general, se han vuelto extremadamente específicas, complejas y técnicas. Por esta razón, la discusión del contenido de la ley a menudo está fuera del alcance de la comprensión de la población, ya que se necesitaría tiempo y dedicación para llegar a comprender los temas públicos y formular una posición al respecto.

Además, la propia actividad legislativa nunca fue compatible con las agendas individuales de los ciudadanos, dedicados al estudio o al trabajo productivo. Con ello, se hizo cada vez más necesario consolidar una clase política profesional, temporalmente apoyada por la fiducia conquistada por el voto popular. Una vez que se rompió la fiducia, cambiar el agente político siempre fue la solución (pp. 19-20).

En opinión de Secchi (2019), hoy, la quiebra de confianza del ciudadano hacia sus representantes, unido a factores como el avance de las tics, que permite a los votantes monitorear más de cerca la actuación de los gobernantes a través de los medios de comunicación y redes sociales, y el “aumento paulatino del nivel educativo de la población” está propiciando el surgimiento de formas alternativas de participación activa, en la línea de la representación delegada (p. 20).

En su famosa obra “Leviatán”, Hobbes (1845), citado por Pitkin (1989), explica que el representante “es alguien que recibe autoridad para actuar en nombre de otro, que luego está obligado por la acción del representante como si fuera su propio”. En lo que respecta a la soberanía, el autor afirma que la representación es "ilimitada". Así, mientras el representante “adquiere nuevos derechos y poderes, el representado adquiere solo nuevas obligaciones”. Pero en esta definición, Hobbes (1845) se refirió a una república, y también "a la agencia individual [...] restringiendo lo que el representante como tal debe hacer y cómo debe llevarse a cabo la actividad de representar".

Pero Pitkin (1989) explica que en el campo de la teoría política, la definición de representación ha sufrido transformaciones, desde las revoluciones del siglo XVIII hasta las “luchas políticas e institucionales prolongadas del siglo XIX: sufragio, división en distritos y proporcionalidad, partidos políticos e intereses y políticas, la relación entre las funciones legislativa y ejecutiva y las instituciones legislativas y ejecutivas”. En este sentido, la "representación" ya no es solo la legitimación del poder otorgado por el pueblo a sus representantes, temas como el mandato, la legislatura, los partidos políticos, el sufragio universal y el interés local versus nacional han llegado a ser cuestionados por los teóricos de la ciencia política y la representación se ha convertido en un sesgo de democracia representativa.

En palabras de la autora, Edmund Burke fue uno de los teóricos más fervientes que defendió la representación como fiduciaria y no como delegación:

Dado que la relación de cada parlamentario es con la nación en su conjunto, no se encuentra en una relación especial con su electorado; representa a la nación, no a quienes lo eligieron. Esta posición está en línea con el entendimiento más general de Burke, de que el gobierno es un fiduciario (Pitkin, 1989).

Según Pitkin (1989), Burke defendía la educación para gobernar, que pertenecía a las clases más privilegiadas, “los gobernantes deben ser virtuosos y sabios”, mientras que el pueblo tiene el papel de votar. Al mismo tiempo, la autora revela que Burke (1949) todavía defendía que la Cámara de los Comunes se creó “para controlar el gobierno para el pueblo”. Oponiéndose a la opinión de Burke, Pitkin (1989) explica que los autores de *The Federalist*, Alexander Hamilton, John Jay y James Madison (1948) defendieron un gobierno representativo en lugar de la democracia directa, como una forma de hacer el gobierno de una gran nación, ya que la democracia directa no sería posible en un estado-

nación: "La representación es superior a la democracia directa precisamente porque puede asegurar el bien público sin la distracción de varios intereses privados en conflicto [...]". Para los autores, cuanto más grande es la república, menores son las posibilidades de que ciertos grupos defiendan sus propios intereses, en detrimento del interés general, pero la representación reduce las tensiones entre individuos y resuelve conflictos que comienzan en el ámbito privado y terminan resueltos en la esfera pública (Pitkin, 1989).

El caso es que la democracia representativa y el concepto de representación como fiduciario ya no son suficientes en las democracias actuales. Los autores clásicos, en su mayor parte, o defienden una democracia utópica, basada en un "debe ser" del representante, o defienden una democracia de élite, en la que solo la clase privilegiada puede gobernar. Asimismo, se observa que los partidos políticos se comportan como oligarquías, sin alternancia de poder y sin democracia intrapartidaria. Mientras que la sociedad, totalmente influenciada por las tics, se siente subrepresentada.

Los diversos segmentos de la sociedad están cada vez más excluidos de la vida política del país. Los partidos, sin ideología, se rinden a los intereses de sus parlamentarios. El poder legislativo brasileiro, dividido en "banquillos", representa los intereses de los grupos agroindustriales, madereros y acaparadores de tierras, iglesias evangélicas o grupos que defienden la industria armamentística y las milicias. Sin embargo, las comunidades indígenas, los negros, las mujeres, los trabajadores rurales y los sin tierra, la comunidad LGBTQIA+² (lesbianas, gays, bisexuales, transexuales o travestis, *queer*, intersexuales y asexuales), todos estos grupos en la sociedad no tienen voz en la élite política brasileña.

Lamentablemente, los mecanismos de democracia directa previstos en la Constitución brasileña hoy no funcionan o simplemente no se ponen en práctica por falta de interés político. El referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular son excelentes instrumentos de democracia directa, sin embargo, no hay interés de los Poderes Legislativo y Ejecutivo en deliberar con la población sobre las reformas legislativas.

La subrepresentación es una realidad que debe erradicarse y para ello, el trabajo

² El acrónimo *LGBTQIA* + reúne orientaciones sexuales (es decir, hacia quién se siente atraída sexual y afectivamente cada persona) e identidades de género (cómo se identifica la persona). Recuperado de: <https://www.uol.com.br/universa/noticias/redacao/2021/06/03/movimento-lgbtqia-entenda-o-que-significa-cada-uma-das-letras-da-sigla.htm>

coordinado por Secchi (2019) relevó las alternativas de participación democrática en el mundo, como se verá en la siguiente sección. Estos proyectos sirvieron de inspiración para las iniciativas brasileñas de mandatos legislativos colectivos o compartidos, que se discutirán en el Capítulo 3.

2.2.3 Las Alternativas Pioneras de la Participación Democrática

Según Secchi (2019), algunos proyectos que involucran la participación directa de la ciudadanía en la toma de decisiones que impactan la vida de la sociedad, ya sea dentro de una comunidad o de un territorio, son iniciativas exitosas, que están inspirando cada vez más nuevos proyectos de democracia directa como alternativa a la crisis de la democracia representativa en la época contemporánea. Sin agotar los modelos presentados por Secchi (2019), se abordarán los proyectos que más se asemejen a los mandatos compartidos existentes en Brasil.

El proyecto Demoex/Direktdemokraterna fue creado en Vallentuna, en Suecia, en el año de 2002 por el partido político Demoex. Este partido político fue fundado por un profesor de filosofía, Per Norbäck, y sus alumnos de una escuela secundaria. La *Democratic Experiment* (Demoex) es un proyecto que involucra democracia y tecnología de la información. La intención de Per Norbäck era provocar en sus alumnos la reflexión sobre los mecanismos de la democracia directa. Sin un partido que compartiera estos ideales, el profesor y sus alumnos fundaron el partido Demoex y lanzaron una candidatura a un cargo legislativo en Vallentuna. La campaña electoral del partido consistía en compartir las decisiones del candidato electo con sus votantes, es decir, las decisiones serían previamente deliberadas con los votantes. Para posibilitar la toma de decisiones colectivas, el partido creó una herramienta en Internet como medio de consulta y voto (Secchi, 2019).

Tras ser electa y con la ayuda de la web, la candidata del partido Demoex deliberó previamente sobre posibles temas que podrían decidirse en las sesiones legislativas y consolidó el debate y la votación que se realizó a través de la web. Según Secchi (2019), “Demoex/Direktdemokraterna contaba con 273 miembros activos y utilizaba una herramienta para incentivar la participación, compartiendo parte del salario parlamentario con quienes eran más diligentes en debates y votaciones online”. El proyecto fue

considerado pionero y finalizó en 2014 debido a la no reelección de lo miembro del partido al Ayuntamiento de Vallentuna, pero el éxito de este modelo de democracia directa con el uso de herramientas digitales convirtió el libro *The little horse from Athens*, del profesor Norbäck, que se publicó en 2012 (Secchi, 2019).

En 2006, también en Suecia, se creó el Partido Pirata. Este partido predica "democracia directa, democracia digital, transparencia, libertad de expresión y regulación de leyes de derechos de autor y patentes que favorezcan la lógica del código abierto y los datos abiertos" y actualmente está presente en más de 30 países (Secchi, 2019). La propuesta del partido es permitir la participación directa de los votantes a través de plataformas en línea, similar a Demoex. La diferencia es que el elector puede votar o delegar su voto en el "legislador electo". Aún así, este partido tiene sus particularidades dependiendo del país en el que opera, sin embargo, la ideología del partido Pirata se basa en los principios de "transparencia, participación directa y voto electrónico", es decir, el uso de herramientas digitales para la participación de los votantes en la toma de decisiones de los representantes de los partidos. Según Secchi, (2019):

Además de Alemania y Suecia, donde ya ha ganado escaños en el Congreso Nacional, el Partido Pirata tiene un peso relevante en República Checa, Islandia y Luxemburgo. También ha obtenido escaños en elecciones locales en Austria, Croacia, Finlandia, Francia, Suiza, España y Gran Bretaña. Los partidos piratas europeos también crearon una lista para las elecciones europeas de 2009 y eligieron a la sueca Amelia Andersdotter (mandato de 2011 a 2014) y a Julia Reda, de Alemania, elegida en 2014 para un mandato hasta 2019 (p. 31).

En América Latina, en 2012, surgió en Buenos Aires, capital de Argentina, el partido de la Red, creado por "ciudadanos-activistas" para el reparto de mandatos. El objetivo del partido era compartir el mandato legislativo a través de la participación directa de los votantes a través de una plataforma digital. El grupo creó la plataforma DemocracyOS y lanzó su candidatura en las elecciones de 2013 para la provincia de Buenos Aires, sin embargo, a pesar de obtener 22 mil votos, el partido no obtuvo ningún escaño legislativo. Sin renunciar al proyecto, los fundadores de la Red impulsaron la plataforma DemocracyOS con el objetivo de motivar la participación ciudadana en los procesos legislativos y políticos. El proyecto está en curso y la plataforma está traducida a más de 15 idiomas (Secchi, 2019, p. 34).

En España, el partido Podemos se fundó en 2014 tras varias manifestaciones de jóvenes

españoles contra el gobierno. Según Secchi (2019), inmediatamente después de la formalización, el partido logró elegir a cinco miembros del Parlamento Europeo. Además de la ideología de izquierda, el partido ha ganado notoriedad por utilizar herramientas online que fomentan la participación ciudadana en los asuntos políticos de la comunidad europea y en la legislatura de sus parlamentarios. Sus principales plataformas son “Agora Voting”, “TitanPad”, “Appgree”, “Loomio” y “Plaza Podemos”. El partido alcanzó una gran popularidad en Europa y se convirtió en el tercer partido español más grande, “además del Ayuntamiento de Madrid y el gobierno de la región de Andalucía, Podemos tiene escaños en varias administraciones locales, 67 escaños en el parlamento español y cinco escaños en el parlamento europeo” (Secchi, 2019, p. 35).

En 2016, el partido Flux fundado en Australia, con un propósito similar al *Senator Online*³. El objetivo del partido es compartir mandatos con el uso de herramientas tecnológicas, pero con la división por tema, para que el elector vote dentro del tema de su interés o conocimiento y delegue su voto en áreas de las que no tiene mucho conocimiento. La experiencia parece innovadora, sin embargo, en 2016 el partido no obtuvo escaños en la cámara de diputados y en el senado federal (Secchi, 2019, p. 36).

El trabajo coordinado por Secchi (2019) presenta otras iniciativas alrededor del mundo, que tienen particularidades y puntos en común. De hecho, son proyectos innovadores de participación popular, pero les cuesta lograr la adhesión necesaria para alcanzar la representación en el Parlamento. Son modelos de democracia directa o participativa que combinan herramientas tecnológicas para lograr la participación directa de la población en la toma de decisiones y en el proceso legislativo. Ejemplos de éxito y perseverancia, porque sin la perseverancia de sus mentores, estos proyectos terminan muriendo por falta de la necesaria adhesión de la población interesada. El próximo capítulo abordará los ejemplos y los principales desafíos de este modelo de democracia directa o participativa en Brasil.

³ Un proyecto australiano fundado en 2006 que tenía como objetivo la participación ciudadana directa a través de una plataforma digital y que cambió su estrategia en 2019 tras fracasar en las elecciones de 2007 y 2013 (Secchi, 2019, p. 32)

3. LAS CANDIDATURAS Y LOS MANDATOS COLECTIVOS EN BRASIL

Según el informe de la Red de Acción Política por la Sostenibilidad – RAPS, coordinado por el profesor Leonardo Secchi (2019), en Brasil, desde 1994, existen varios proyectos de participación directa o democracia participativa como alternativa al modelo tradicional de democracia representativa. Tales proyectos surgieron de la voluntad política de algunos ciudadanos de compartir un mandato electivo con un grupo de personas. No se trata de la creación de un partido político, se trata de personas que, afiliadas a un partido político, generalmente de izquierda o de centro-izquierda, lograron inscribir su candidatura a un cargo a la legislatura municipal, estatal y federal, con el propósito de compartir el mandato con un grupo de personas, que se autodenominan co-diputados, co-diputados o co-senadores.

Aunque menos de un tercio de estas candidaturas han sido elegidas, las experiencias están resultando satisfactorias y con el uso de las tics estos ejemplos se han extendido por todo Brasil. De una candidatura identificada en las elecciones de 1994 y 1996, este número saltó a noventa y ocho en las elecciones de 2016 y 2018 (Secchi, 2019, p. 38) y en las elecciones municipales de 2020, Brasil tuvo más de trescientas solicitudes de registro de candidaturas para mandatos colectivo y/o compartido (Secchi, 2020, p. 16). A continuación, se discutirán los conceptos y características de estos mandatos colectivos y compartidos, con el fin de identificar qué segmentos de la sociedad están invirtiendo en este modelo de participación política.

3.1 CANDIDATURAS Y MANDATOS COLECTIVOS

Las candidaturas y mandatos colectivos y/o compartidos son proyectos independientes de varios grupos de ciudadanos que desean compartir un cargo electivo en el Poder Legislativo, vinculando la decisión colectiva al representante. Estas candidaturas y mandatos no están previstos en la legislación brasileña y surgieron como una “innovación política para enfrentar la crisis de representación” y “como mecanismos alternativos en el proceso de formulación de alternativas y toma de decisiones legislativas” (Secchi, 2019, p. 11).

A diferencia de los modelos internacionales discutidos en el capítulo anterior, los mandatos colectivos y/o compartidos en Brasil tienen peculiaridades que se explorarán en el próximo tema.

3.1.1 Conceptos y Características

Debido a la no institucionalización de los mandatos colectivos y compartidos, no existe un concepto único u oficial sobre los mismos, sin embargo, el profesor Leonardo Secchi⁴ (2019), uno de los pioneros en el estudio de estos mandatos en Brasil, buscó características específicas que pudieran diferenciar el mandato colectivo del mandato compartido. Según Secchi (2019):

Los mandatos compartidos son aquellos que adoptan un sistema de votación, con distribución individual del poder de voto para cada miembro del parlamento. En general, los mandatos compartidos se distinguen por la pluralidad y heterogeneidad de un grupo mediano a grande de coparlamentarios (generalmente más de 100 personas), sin la ambición de ser una síntesis de la voluntad de la sociedad, pero también sin el sesgo de promover una visión ideológica. Las decisiones se toman por regla de la mayoría, a través del debate y la encuesta generalmente mediada por las tecnologías de la información y la comunicación (aplicación, sitio web, redes sociales). Ejemplos de este tipo de mandato son Gabriel Azevedo (Belo Horizonte - MG), Ricardo Antonello (Joaçaba - SC), Felipe Rigoni (Espírito Santo), Eduardo Sallum (Tatuí - SP), Valmir Pardal (Torres - RS) y el concejal Maikon Costa (Florianópolis - SC). El caso del diputado estatal Kelps Lima (Rio Grande do Norte) se acerca a un puro mandato compartido, sin embargo, los requisitos para la realización de la voluntad de la mayoría son grandes obstáculos que impiden una participación efectiva (p. 90).

A su vez, los mandatos colectivos se caracterizan por estar formados por un grupo de personas mucho menor que los compartidos y, por regla general, son personas que actúan a favor de una o pocas causas, como el medio ambiente, el combate a la ocupación desordenada del suelo urbano, la protección de animales, entre otros, o de determinados segmentos de la sociedad como las personas sin hogar, indígenas, comunidades

⁴ El profesor Leonardo Secchi es doctor en Estudios Políticos por la Universidad de Milán (Italia) y posdoctor en Políticas Públicas por la Universidad de Wisconsin. - Madison (Estados Unidos). Es profesor de pregrado en Administración Pública, Máster y Doctorado en Administración en la Universidad del Estado de Santa Catarina (UDESC), donde enseña e investiga temas de políticas públicas, participación ciudadana y modelos de gestión pública en Brasil y América Latina. Ha sido profesor invitado e investigador en la Universidad Autónoma de Barcelona (España), la Universidad de Harvard (Estados Unidos), la Universidad de São Paulo (USP) y la Universidad del Valle (Colombia). Actualmente se desempeña como presidente de la Sociedad Brasileña de Administración Pública (SBAP).

Recuperado de: <http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do>

periféricas, colectivos LGBTQIA +, mujeres, negros, etc., en general, minorías excluidas de la vida política de la sociedad y del Estado.

En la definición de Secchi (2019):

Se trata de pequeños mandatos de diputados coparlamentarios que generalmente se conocen por actuar en causas sociales similares. La planificación de tamaño y roles se hace antes de las elecciones, en una relación casi contractual y aproximada entre los participantes. En general, son campañas y mandatos marcadamente ideológicos, sin posibilidad de participación de desconocidos o personas que no comparten la misma cosmovisión. Las decisiones se toman para toda la gestión del gabinete y el mandato mediante deliberación. Ejemplos que encajan en estos requisitos son Áurea Carolina, Cida Falabella y Bella Gonçalves en el colectivo Muchas-Gabinetona (Belo Horizonte - MG), la Bancada Activista liderada por Mônica Seixas (São Paulo), las Juntas em Pernambuco, liderada por Jô Cavalcante, y el mandato colectivo de Alto Paraíso de Goiás.

De acuerdo con las definiciones presentadas, existen peculiaridades entre los mandatos colectivos y los mandatos compartidos, sin embargo, el alcance de este trabajo se centra en el mandato colectivo por sus características específicas, como actuar en representación de minorías excluidas de la participación política por parte del Estado o incluso causas que generalmente son olvidadas o postergadas por el gobierno. A su vez, los mandatos compartidos, aunque buscan la participación ciudadana directa, están formados por personas que no necesitan tener la misma ideología política ni actuar por las mismas causas. Son grupos más amplios que se definen a sí mismos, más por la pluralidad sociopolítica y el deseo de conseguir el mayor número de votos en una elección. El próximo tema profundizará el contexto histórico y la popularidad de los mandatos colectivos en Brasil.

3.1.2 El Contexto de las Candidaturas y Mandatos Colectivos en los Sistemas Político-Partidario y Electoral en Brasil

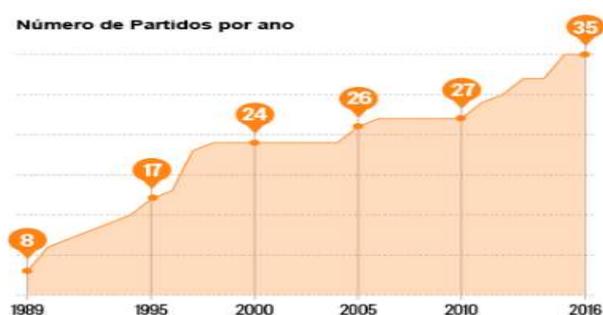
La redemocratización del estado brasileño y la promulgación de la Constitución Federal de 1988 trajeron mucha esperanza a la población brasileña. La igualdad de derechos, el voto universal y el multipartidismo daban esperanzas de que por primera vez en la historia del país su población viviría en plena democracia. Pero muchos estudiosos explican que la ambición normativa del texto constitucional logró generar una crisis generalizada por

ineficiencia material. Son muchos los derechos y garantías previstos en la carta política que el Estado no pudo asegurar (Vieira, 2018, p. 156).

El país llevaba 29 años sin elecciones libres y democráticas y en 1989 fue elegido el primer presidente de la república, tras el fin del régimen militar. Pero el mandato del presidente Collor duró menos de dos años. En 1992 él fue acusado por denuncias de corrupción y luego de un plan económico desastroso que bloqueó los recursos financieros de los ahorros de la población y se reveló en un esquema para desfalcar dinero público y confiscar dinero al pueblo (Vieira, 2018, págs.183 - 184). No cabe duda de que este episodio marcó al país e inició una crisis de representación y descrédito en las instituciones políticas y democráticas de la nación.

La Constitución Federal también aseguró amplia libertad y autonomía a los partidos políticos, lo que, según Vieira (2018, p. 194), condujo a una rápida multiplicación de partidos y a la fragmentación del Congreso Nacional, dificultando un gobierno de coalición, ya que, para obtener la aprobación de sus reformas, el Ejecutivo necesitaba incrementar su base aliada en el Congreso. Para tener una idea de la proliferación de este partido, en 1989 había 8 partidos políticos en el país y en 2016 este número se elevó a 35, como se muestra en la siguiente figura:

Figura 11 – Número de partidos políticos en Brasil entre 1989 y 2016



Fuente: <https://infograficos.oglobo.globo.com/brasil/partido-do-voce-nao-me-representa.html>

La multiplicación de partidos políticos puede demostrar la falta de ideología de muchos partidos y revelar una gran disidencia entre los líderes partidarios que cambian de partido o fundan uno nuevo por desacuerdos con sus pares. Pero según Montero y Gunther (2002), otra hipótesis es el surgimiento de nuevos movimientos sociales, que pueden

haber contribuido al surgimiento de nuevos partidos políticos y obligado a los partidos tradicionales a cambiar su estrategia para mantener su espacio en el escenario político. El caso es que esta gran fragmentación partidaria confunde al votante sobre la verdadera ideología y lleva a la personificación del partido, es decir, el candidato se convirtió en el gran protagonista en las elecciones y el partido político es solo un papel de apoyo, al menos eso es lo que ha quedado demostrado en las últimas elecciones.

El sistema de partidos en Brasil genera muchas críticas, no solo por su exacerbada fragmentación, sino también por sus coaliciones organizadas por intereses creados, que demuestran la inconsistencia ideológica del partido. La deliberación de candidatos para componer la lista de candidaturas no es democrática y siempre favorece a personalidades reconocidas, no permitiendo que nuevos miembros participen del juego democrático. Y estos "son algunos de los factores que se han movilizad para apoyar el argumento de que los partidos políticos brasileños en general no tienen una ideología definida, siendo, con pocas excepciones, meras organizaciones electorales inconsistentes desde un punto de vista programático". (Tarouco y Madeira, 2015, p. 25).

Según el informe del IDEA Internacional sobre la cualidad de las democracias en América Latina, en Brasil, "la identificación partidaria ha experimentado una declinación gradual desde un 45% en las primeras elecciones democráticas hasta menos del 30% en la actualidad. Menos del 10% del padrón electoral está afiliado a algún partido político" (Morlino, 2015, p. 38).

Además, sobre los partidos políticos brasileños, argumenta Morlino (2015):

No hay restricciones severas que limiten la libertad de organización de los partidos, mientras estos adhieran a la democracia. Hay muy pocos requisitos para inscribir partidos nuevos. Bajos niveles de confianza en los partidos políticos y escasa capacidad de movilización [...]

Los niveles de abstención son relativamente altos pese a la obligatoriedad del voto. Los cambios de bando partidario son comunes, pese a que se los ha prohibido en tiempos recientes. Los partidos tienen escasa cohesión ideológica o programática. El número de partidos políticos es muy elevado y sigue creciendo (p. 24).

En este contexto de desconfianza en las instituciones democráticas, falta de representación política, alta fragmentación partidaria con falta de ideología partidaria (Salgado, 2015), las campañas electorales de mandato colectivo emergen como una alternativa a toda esta crisis de representación y falta de espacio dentro de partidos

políticos, que, como señala Salgado (2019), tienen un bajo nivel de democracia interna. Según Secchi (2020), en 1994 se identificó una candidatura a mandato colectivo en Brasil, la primera que se conoce, y en las elecciones de 2018 y 2020 esta cifra se elevó a más de 300, como se muestra en la figura siguiente:

Figura 12 – Cuatrienio - Número de candidaturas colectivas

QUADRIÊNIO	Nº CANDIDATURAS	Nº MANDATOS ELEITOS
1994-1997	1	1
1998-2001	1	1
2002-2005	1	1
2006-2009	1	1
2010-2013	4	4
2014-2017	74	18
2018-2021	341	28

Fuente: RAPS (2019) para datos hasta 2019, datos primarios para 2020 a partir de información en el TSE (2020) – Recuperado de: Secchi (2020, p. 20)

La figura anterior muestra la evolución en el número de candidaturas y el éxito en el número de mandatos colectivos conquistados. Se trata de proyectos concebidos por varios grupos de ciudadanos, de diversos partidos políticos y en todas las regiones de Brasil, que comparten diferentes ideologías y apoyan diversas causas. Un modelo de democracia participativa sin ningún tipo de regulación y que parece estar funcionando. En el siguiente punto, se discutirán con más detalle las candidaturas colectivas y la legislación electoral.

3.1.2.1 *Legislación electoral y la opinión del Poder Judicial sobre las candidaturas colectivas*

La Constitución Federal de 1988 establece en el art. 14 los lineamientos generales de soberanía popular, derechos políticos, derecho al voto y a ser votado:

Art. 14. La soberanía popular se ejercerá por sufragio universal y por voto directo y secreto, con igual valor para todos, y, en los términos de la ley, mediante:

I - plebiscito;

II - referéndum;

III - iniciativa popular.

§ 1 El alistamiento electoral y el voto son:

I - obligatorio para los mayores de dieciocho años;

II - opcional para:

- a) los analfabetos;
- b) los mayores de setenta años;
- c) los mayores de dieciséis y los menores de dieciocho.

§ 2 Los extranjeros y, durante el período de servicio militar obligatorio, los reclutas no pueden alistarse como electores.

§ 3 Son condiciones de elegibilidad, de acuerdo con la ley:

- I - nacionalidad brasileña;
- II - el pleno ejercicio de los derechos políticos;
- III - el alistamiento electoral;
- IV - el domicilio electoral en la circunscripción;
- V - afiliación a un partido político;
- VI - la edad mínima de:
 - a) Treinta y cinco años para Presidente y Vicepresidente de la República y Senador;
 - b) treinta años para Gobernador y Vicegobernador del Estado y del Distrito Federal;
 - c) veintiún años para Diputado Federal, Diputado de Estado o Distrito, Alcalde, Vice-Alcalde y Juez de Paz;
 - d) Dieciocho años para Consejero.

§ 4 Son inelegibles las personas no elegibles y analfabetas.
[...]

§ 9 La ley complementaria establecerá otros supuestos de inelegibilidad y los plazos para su terminación, a fin de proteger la probidad administrativa, la moral para el ejercicio de un mandato considerado la vida anterior del candidato, y la normalidad y legitimidad de las elecciones frente a la influencia del poder económico o el abuso del ejercicio de función, cargo o empleo en la administración directa o indirecta.
[...] (CF/88, art. 14).

Los requisitos y restricciones impuestos por la Carta Política, como la nacionalidad brasileña nativa y la edad mínima para ciertos cargos, fueron diseñados por el legislador constituyente únicamente para preservar la soberanía nacional. Los casos de inelegibilidad por pérdida o suspensión de los derechos políticos se tratan en la Ley Complementaria – LC n. 64/1990. Sin embargo, la Constitución Federal no prevé el mandato colectivo. Pero, según Secchi (2019), se está tramitando en el Congreso Nacional una propuesta de reforma constitucional, la PEC 379/2017, para reconocer y regular el mandato colectivo y/o compartido.

La PEC 379/2017 es de autoría de la diputada federal Renata Abreu y prevé la inclusión de la siguiente redacción en el artículo 14 del CF / 88: "§ 12. Los mandatos, en el ámbito del Poder Legislativo, pueden ser individuales o colectivos, en de conformidad con la ley" (PEC 379/2017). Para justificar la propuesta, la parlamentaria se basa en un caso concreto de mandato colectivo de un concejal en un municipio del interior del país. En palabras de la congresista Renata, la iniciativa resulta viable para enfrentar la crisis de representación en la que se encuentra Brasil:

En un momento en que el país atraviesa una grave crisis ético-política, consideramos

necesario revisar nuestro sistema electoral y representativo, con miras a ampliar la participación de la sociedad en las decisiones políticas. Por ello, proponemos la discusión de un nuevo modelo de ordenamiento jurídico constitucional brasileño, a fin de establecer la posibilidad de mandatos, en el ámbito del Poder Legislativo, individuales o colectivos. El mandato colectivo, compartido por varios componentes, se revela como una alternativa para reforzar la participación popular y ampliar el concepto de representación política (PEC 379, 2017).

La ley electoral (Ley n. 9504/1997) y la ley de partidos políticos (Ley n. 9096/1995) no prevén ninguna forma de reparto del mandato, por lo que solo el candidato en ejercicio debe cumplir con los requisitos constitucionales y legales para registro de candidaturas, como alistamiento electoral, pleno disfrute de los derechos políticos, afiliación partidaria y domicilio electoral⁵.

La falta de disposición en el texto constitucional y legal no impide el registro de candidatura y el mandato electivo colectivo y/o compartido, sin embargo, las reglas para compartir estos mandatos son acuerdos entre los miembros que compartirán el mandato y cualquier desacuerdo entre los miembros necesita a resolverse entre ellos, es decir, sin posibilidad de judicialización. En este sentido, la Justicia Electoral no cuenta con ningún mecanismo de control sobre el registro de candidaturas para mandatos colectivos y/o compartidos. Sin embargo, la no regulación del tema deja la decisión sobre el otorgamiento de la solicitud de inscripción de candidatura en manos del juez electoral y otras instancias de la Justicia Electoral.

Si bien la mayoría de las solicitudes de inscripción de candidaturas para mandatos colectivos o compartidos son otorgadas, en las elecciones municipales de 2020, los medios de comunicación informaron un caso de rechazo de la solicitud de inscripción para el cargo de concejal en el municipio de Ouricuri, estado de Pernambuco, por un colectivo de mujeres porque la candidata quiso inscribir su nombre en las urnas como “Coletiva Elas” o “Adevania da Coletiva Elas”. El juez de primera instancia rechazó la solicitud, en segunda instancia el Tribunal Regional Electoral de Pernambuco - TRE-PE también denegó la solicitud y en última instancia, en una decisión monocrática, el ministro del TSE desestimó la apelación bajo alegación de falta de legislación sobre el tema y riesgo de confundir al elector sobre la titularidad del mandato⁶ (Congresso em

⁵ Según el art. 14 de la CF/88

⁶ RE ELEITORAL (11549) N. 0600280-86.2020.6.17.0082 (PJe) - OURICURI - PE

Foco, 2020)⁷.

De hecho, la ausencia de legislación es una barrera para los mandatos colectivos y/o compartidos, ya que la decisión de otorgar o no la solicitud de registro de candidatura es competencia de la Justicia Electoral y el resultado es la inseguridad jurídica y la falta de equidad en las decisiones. Según Secchi (2019):

Las candidaturas colectivas son propuestas de campaña electoral con el fin de cumplir un mandato colectivo. La relación jurídica y la afiliación política son responsabilidad del candidato, pero la campaña se lleva a cabo en base a la acción conjunta del grupo de personas que pretenden ejercer conjuntamente el cargo legislativo. En caso de éxito electoral y mantenimiento de la promesa de compartir, una candidatura colectiva se convierte en un mandato colectivo cuando el portavoz asume formalmente el cargo de parlamentario (p. 5).

Pero en el silencio del Poder Legislativo, el Poder Judicial ha pacificado algunos temas polémicos a favor de las minorías. En el ámbito electoral, el mejor ejemplo está relacionado con la cuota de género en la política, porque la Ley Electoral⁸ obliga a los partidos políticos a cubrir al menos el 30% de las vacantes con candidatos a cargos en elecciones proporcionales a cada sexo. Aunque la ley indica el sexo, estos lugares están reservados para las mujeres, que son minoría en la política. El problema fue que el partido político llenó el 30% de las vacantes con candidatas femeninas, pero no transfirió a las candidatas los recursos económicos del Fondo Especial para Financiamiento de Campañas - FEFC, un fondo con dinero 100% público, ni aportaron ellas con el tiempo para publicidad electoral gratuita en radio y televisión en la misma proporción de las vacantes. El resultado fue que las mujeres, aunque pudieron postularse para cargos políticos, no recibieron apoyo del partido ni recursos económicos para la campaña electoral, lo que las dejó sin posibilidades de presentarse a las elecciones. En una decisión controvertida pero absolutamente acertada, el TSE, aplicando el principio constitucional de igualdad, determinó que los partidos políticos, además de las cuotas previstas por la

⁷ Recuperado de: <https://congressoemfoco.uol.com.br/eleicoes/tse-nega-pedido-para-registrar-candidatura-coletiva-em-nome-de-urna/>

⁸ Lei n. 9504/1997, Art. 10. Cada partido ou coligação poderá registrar candidatos para a Câmara dos Deputados, a Câmara Legislativa, as Assembleias Legislativas e as Câmaras Municipais no total de até 150% (cento e cinquenta por cento) do número de lugares a preencher, salvo:

[...]

§ 3º Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo.

ley, reserven los recursos económicos del FEFC y tiempo de publicidad electoral gratuita en radio y televisión en la misma proporción que las solicitudes de registro de candidaturas, es decir, si el partido obtiene el 40% de mujeres candidatas, los recursos del FEFC y el tiempo de publicidad deben cumplir con este porcentaje. Esta decisión se convirtió en la regla a partir de las elecciones generales de 2018.

En el caso de los negros, no existe una ley con reserva de vacantes para cargos electivos, pero luego de una consulta pública, el TSE decidió que los candidatos negros para cargos electivos deben recibir los recursos económicos del FEFC y tiempo gratuito de publicidad en la radio y televisión en la misma proporción que los candidatos blancos, según decisión del presidente del TSE, ministro Roberto Barroso:

[...] 29. De acuerdo con el resultado anunciado, la Corte escuchó sobre la consulta propuesta y entendió que: (i) los recursos públicos del Fundo Partidario y del FEFC y el tiempo de radio y televisión destinado a las solicitudes de las mujeres, por la aplicación de las decisiones judiciales del STF en la ADI nº 5617/DF y del TSE en Consulta nº 0600252-18/DF, deben dividirse entre mujeres blancas y negras en la proporción exacta de las candidaturas presentadas por los partidos; y (ii) los recursos públicos del Fundo Partidario y FEFC y el tiempo de radio y televisión deben destinarse para financiar las solicitudes de los negros en la proporción exacta de las solicitudes presentadas por los partidos.

La decisión del TSE fue refrendada en la Alegación de Incumplimiento del Precepto Fundamental - ADPF/DF 738, por el Supremo Tribunal Federal - STF, y se aplicará a partir de las elecciones de 2022. Los ejemplos anteriores demuestran la falta de interés político del legislador brasileño y la mayoría de los partidos para democratizar la política y fomentar la participación popular en la democracia brasileña. Las minorías están cada vez más excluidas de los espacios públicos y los debates políticos. En este sentido, los mandatos colectivos que trabajan a favor de las minorías o que forman parte de grupos minoritarios en la sociedad representan la esperanza de una democracia más inclusiva y participativa. Lo que se percibe en la actualidad de los mandatos colectivos y/o compartidos es que se producen por la persistencia de estos grupos de ciudadanos que quieren marcar la diferencia en la política. En cuanto a los partidos políticos y el Poder Legislativo, es necesario avanzar en la elaboración de leyes y mecanismos que alienten cada vez más la participación de todos en la toma de decisiones del poder público. En el siguiente punto se presentarán algunos ejemplos de mandatos colectivos que están animando, en cada elección, a un mayor número de personas a movilizarse a favor de un

mandato colectivo y/o compartido.

3.1.2.2 *Candidaturas y mandatos colectivos en las últimas elecciones brasileñas*

Según el informe del RAPS, coordinado por Secchi (2019), de 1994 a las elecciones de 2018, se registraron 94 candidaturas a mandatos colectivos y/o compartidos en la Justicia Electoral de Brasil (p. 37). A excepción del mandato de senador de la república, que es de 8 años, los mandatos electivos son de 4 años y las elecciones se realizan a cada 2 años. En estas cifras planteadas por Secchi (2019), se presentaron candidaturas para todos los cargos legislativos, en 50 municipios brasileños, de los cuales 24 fueron electos y algunos reelegidos. El autor explica que estas candidaturas tuvieron protagonismo a partir de las elecciones de 2012 y 2014 y en 2018 el número de candidaturas a mandatos colectivos y/o compartidos alcanzó un total de 98 registros con 22 victorias (pp. 37-38).

La encuesta realizada por Secchi (2019) se basa en consultas de internet, principalmente en el buscador de Google, y no quiere decir que sean números exactos, ya que la Justicia Electoral controla las solicitudes de registro de candidaturas y los datos estadísticos actualmente en el TSE no hace esta distinción entre solicitudes de inscripción de candidaturas colectivas y/o compartidas y solicitudes individuales, pues de acuerdo con la legislación electoral, la solicitud de inscripción para elección proporcional se realiza a nombre de un candidato.

Este trabajo no pretende explorar todos los mandatos colectivos y/o compartidos, sino presentar algunos que se destacaron en los medios de comunicación y redes sociales y que inspiraron a muchos otros grupos de ciudadanos a seguir este camino en las elecciones de 2020.

En las elecciones de 2018, el colectivo que ganó prominencia en los medios de comunicación fue la Bancada Activista, del estado de San Pablo, el estado con mayor número de votantes en Brasil. Según Ronderos *et al* (2020), este grupo de nueve codiputados y diputadas alcanzó la décima mayor votación para la Asamblea Legislativa del Estado, con casi 150 mil votos. Casi todos los integrantes de la Bancada Activista están afiliados al PSOL, partido de izquierda que creció mucho en las elecciones de 2018 y 2020. Los autores creen que, si bien los “personalismos” han sido protagonistas desde las últimas elecciones, con poco énfasis en los partidos políticos, “la literatura relacionada

con los movimientos sociales, por el contrario, ha ofrecido avances productivos para un análisis más amplio, vinculando temas de acción colectiva y nuevas formas de participación política” (p. 3). De hecho, las campañas de mandatos colectivos se oponen a las candidaturas de personajes polémicos, amados y odiados, pero que ganan protagonismo durante el período electoral (Ronderos *et al*, 2020, p. 4). En opinión de los autores:

We believe that mainstream models of institutional crises do not adequately address the fundamental relationship between power and meaning, as they tend to assume that institutions constitute objective and stable structures, which produce coherent and observable outputs. One might have to immerse oneself on the peculiar dynamics of political disputes to extract meaningful practices in a moment when institutional representation seems rather devious. [...] collective mandates in Brazil present prefigurative electoral alternatives for the renewal of party cadres, broadening the permeability of the political system to the demands of its constituents, falling within the scope of the disruptive mass mobilizations whose turning point can be found in June 2013. (Ronderos *et al*, 2020, pp. 4; 7).

La composición de la Bancada Activista retrata bien cómo estos grupos de personas se están movilizandoy compartiendo mandatos en todo Brasil. Son personas que representan a diferentes segmentos de la sociedad y, por regla general, son minorías excluidas de la vida política del país. La titular del mandato colectivo es Mônica Seixas, mujer, periodista y negra, activista del PSOL y comprometida con causas relacionadas con el "eco-socialismo", además de Mônica, la banca está formada por un hombre negro del Nordeste, un militante de la "cultura y comunicación popular en la periferia" y un hombre blanco, militante del "Movimiento Cultural de la Periferia", actuando en las "agendas de derechos humanos, presupuesto y cultura"; una mujer indígena, profesora, que “lucha por la demarcación de tierras indígenas y reparaciones históricas para su pueblo”; una mujer transexual negra, que trabaja en representación de la comunidad LGBTQIA+, y otras cuatro mujeres que también trabajan en causas relacionadas con la docencia y la clase trabajadora, madres y feministas (Ronderos *et al*, 2020, pp. 9-10). Según información en el sitio web de la Asamblea Legislativa del Estado de San Pablo⁹, la Bancada Activista hoy es compuesta por 7 codiputados(as).

El primer caso de mandato colectivo en Brasil ocurrió en 1994 con el diputado titular Durval Ângelo, del Partido de los Trabajadores, con seis reelecciones para mandatos colectivos en el período 1995-2018. Según Secchi (2019), el diputado dividía su mandato

⁹ Recuperado de <https://www.al.sp.gov.br/deputado/?matricula=300637>

con un Consejo Político “formado por movimientos de la sociedad civil, sindicatos y segmentos religiosos de manera regional”. El Consejo se reunía a cada seis meses en todas las regiones del estado de Minas Gerais para debatir y deliberar sobre los temas relevantes que el diputado debería llevar a la Asamblea Legislativa. La composición del Consejo cambiaba con cada legislatura y constaba de 20 a 50 miembros (p. 55).

En Belo Horizonte, en las elecciones de 2016, surgió un colectivo de activistas titulado “Muchas Gabinetona”. Con una ideología de izquierda cuyo lema “votó a una, votó a todas”, este colectivo lanzó doce candidaturas al consejo de concejales de la ciudad y dos resultaron electas. A partir de entonces, este colectivo comenzó a trabajar por las demandas sociales de la ciudad y agregó más personas para compartir estos mandatos. En 2018, este mismo grupo lanzó siete candidaturas para las vacantes de diputado estatal y cinco para diputado federal. Fueron elegidas una diputada estatal y una diputada federal. El colectivo creó un sitio web¹⁰ para que cualquier ciudadano pueda participar, votando las propuestas y dejando su opinión. Con representantes en las tres esferas del Legislativo y vinculados al PSOL, las “Muchas Gabinetona” comparten mandatos con unas noventa personas, un proyecto innovador que parece estar dando buenos resultados (Secchi, 2019, pp. 58-59).

En el estado de Espírito Santo, Felipe Rigoni fue elegido el primer diputado federal ciego de Brasil, en las elecciones de 2018. Involucrado con "grupos de renovación política", el diputado comparte su mandato a través de una plataforma de Internet y tiene un Consejo Político que delibera sobre las acciones del diputado en la Cámara Federal (Secchi, 2019, p. 66).

En el estado de Pernambuco, un movimiento feminista formado por una exvendedora ambulante y sindicalista, una periodista, una estudiante de Letras, una profesora y una abogada transexual comparten un mandato de diputada de estado. Este colectivo alcanzó casi los 40.000 votos en las elecciones de 2018 y todas ellas forman parte del despacho de la diputada, una como titular vacante y las otras como asesoras parlamentarias, pero el sueldo de todas se reparte a partes iguales (Secchi, 2019, p. 67).

Los ejemplos presentados anteriormente demuestran la innovación de los mandatos

¹⁰ <https://gabinetona.org/site/>

colectivos y/o compartidos, ya que no siguen el mismo patrón, pero son casos exitosos que inspiraron a más de 300 candidaturas a mandatos colectivos para competir por escaños en las elecciones municipales de 2020 y parece que en las elecciones del próximo año ese número podrá ser aún mayor. En el siguiente ítem se presentarán los desafíos y oportunidades para el desarrollo de mandatos colectivos.

3.2 RETOS Y OPORTUNIDADES PARA EL DESARROLLO DE LOS MANDATOS COLECTIVOS

El mandato colectivo y/o compartido es un modelo de democracia directa o participativa que está surgiendo debido a la crisis de la democracia representativa, “es una forma de representación legislativa en la que los constituyentes mantienen el control del mandato mediante la participación directa” (Secchi y Cavaleiro, 2017, p.3). Es un modelo que nació de la organización de diferentes segmentos de la sociedad, dispuestos a marcar la diferencia en la política. Generalmente son grupos excluidos que por sí solos no tienen ninguna posibilidad de ganar una elección, pero trabajando juntos logran movilizar a los votantes y con mucho esfuerzo conseguir un escaño en la legislatura.

Los retos y oportunidades para desarrollar mandatos colectivos son muchos. Como no están institucionalizados y aún no están regulados por la ley, tienen una amplia libertad, que solo depende de la creatividad de cada colectivo para establecer el funcionamiento del mandato y la toma de decisiones compartida. Pero la falta de regulación legal es una paradoja, ya que al mismo tiempo que da amplia libertad a la organización de los colectivos, deja la decisión sobre el otorgamiento del registro de candidatura y la campaña electoral en manos de la Justicia Electoral. Los mandatos colectivos y/o compartidos también rompen el monopolio de los partidos políticos, ya que solo un representante debe cumplir con los requisitos legales para postularse para un cargo, como la afiliación a un partido. El siguiente ítem presentará elementos sobre los riesgos y beneficios de institucionalizar mandatos colectivos y/o compartidos.

3.2.1 El Paradojo de la Institucionalización: la Libertad de Organización y Participación de las Minorías

En el Estado Democrático de Derecho, el Estado mantiene el monopolio de la fuerza, el poder y la política. Las instituciones democráticas fueron creadas para que el Estado

comparta el poder de decisión con la sociedad y los partidos políticos, aunque tienen carácter de derecho privado, son parte de las instituciones democráticas del país. Pero desde la redemocratización, Brasil ha enfrentado crisis de representación democrática y tales crisis, sumadas a inestabilidades económicas y déficits en la provisión de servicios públicos, crea un abismo entre ciertos segmentos de la sociedad y quienes participan activamente en la política y la democracia, las minorías están cada vez más marginadas.

Al definir el pensamiento abismal que aún separa “al viejo del nuevo mundo”, al civilizado del colonizado, Santos (2007) reporta el “fascismo social” que impera en las sociedades modernas:

He descrito esta situación como el surgimiento del fascismo social, un régimen social de relaciones de poder extremadamente desiguales, que otorga a la parte más fuerte el poder de veto sobre la vida y el modo de vida de la parte más débil. [...] La primera forma es el fascismo del apartheid social. Se trata de la segregación social de los excluidos a través de una cartografía urbana dividida en zonas salvajes y zonas civilizadas. Las zonas salvajes son las zonas del estado de naturaleza hobbesiano, las zonas de guerra civil interna que existen en muchas megaciudades en todo el Sur global. Las zonas civilizadas son zonas de contrato social y viven bajo la constante amenaza de las zonas salvajes. Para defenderse, se transforman en castillos neofeudales, los enclaves fortificados que caracterizan las nuevas formas de segregación urbana (ciudades privadas o condominios cerrados). La división entre zonas silvestres y civilizadas se está convirtiendo en un criterio general de sociabilidad, en un nuevo espacio-tiempo hegemónico que impregna todas las relaciones sociales, económicas, políticas y culturales y por eso es común al ámbito estatal y no estatal (p. 80).

El autor explica que el Estado y la sociedad segregan a las minorías y justifican con el pensamiento abismal de "nosotros", los civilizados, poseedores del saber y del poder, y "ellos", los no civilizados, que no pueden participar en los asuntos políticos de la sociedad (Santos, 2007). Esta es la lógica de la democracia representativa hoy, la oligarquía de partidos o la “ley de hierro” de los partidos políticos defendida por Michels es la realidad del escenario político brasileño. Los partidos no son democráticos y no democratizan la política. El fascismo social presentado por Santos (2007) retrata esta condición de subordinación de las minorías excluidas.

Los mandatos colectivos y/o compartidos representan un instrumento para volcar esta lógica hegemónica de que el pueblo es incapaz de ejercer el poder decisorio, la universalización del voto es el único derecho de ciudadanía que pertenece al pueblo. Los instrumentos de democracia directa previstos en la Constitución Federal de 1988, conocida como “constitución ciudadana”, simplemente no se ponen en práctica, porque

el Estado y el Legislativo no están interesados en discutir reformas legislativas y políticas con el pueblo. Pero frente a todo esto, surgen mandatos colectivos para abrir espacios que estaban segregados. La democracia participativa que brinda el reparto de mandatos representa una ganancia para la sociedad porque aleja de la marginación a personas que, por sí solas, no pudieron disputar un mandato y luchar por sus causas.

Pero la no institucionalización de mandatos colectivos y/o compartidos, así como garantiza la autonomía y libertad de estos grupos para organizarse y establecer sus propias reglas de participación, puede representar una barrera para el acceso a la política, ya sea por la oligarquía de los partidos o por la falta de recursos públicos destinados a campañas electorales. En este sentido, la lógica es la cautela, pues es necesario institucionalizar los mandatos colectivos, siempre que esta institucionalización no cree obstáculos a la participación democrática de todos los que quieran participar. Es necesario volcar la lógica del “fascismo social” y construir un pensamiento posabismal para aceptar que la sociedad es una y que todos tienen los mismos derechos y deberes. Es necesario reconocer la existencia del ser social y aceptar “que mientras persista la exclusión abismalmente definida no será posible ninguna alternativa poscapitalista progresista” (Santos, 2007, p. 84).

En esta línea de pensamiento, la PEC 379/2017 presentada anteriormente parece adecuada para la institucionalización de los derechos políticos de mandatos colectivos y/o compartidos para predecir las candidaturas de estos mandatos, ya que busca reconocer constitucionalmente la legitimidad del mandato colectivo, como reconoce al individual. En cuanto a los demás proyectos de ley que ya se encuentran en el Congreso Nacional y se presentarán en el siguiente punto, es necesario ser cautos, ya que pueden representar obstáculos a los mandatos colectivos y/o compartidos.

3.2.2 Los Proyectos de Leyes y las Reflexiones para Profundizar el Estudio de la Temática

La PEC 379 fue presentada a la Comisión de Constitución y Justicia - CCJ, de la Cámara de Diputados en 2017 y tiene como único objetivo cambiar la Constitución Federal para habilitar el mandato colectivo dentro del Poder Legislativo, y actualmente existen otros tres proyectos de ley para regular la candidatura y los mandatos colectivos. El PL 4475/2020, de autoría del diputado João Daniel del PT, el proyecto tiene como objetivo

cambiar los artículos 12 y 36 de la Ley n. 9504/97, la ley electoral para crear las siguientes reglas para las candidaturas de mandato colectivo:

Art. 12

[...]

§6 En el caso de candidaturas promovidas colectivamente, el candidato podrá indicar, en la solicitud de inscripción, el nombre del grupo o colectivo social que lo apoya, que se agregará al nombre inscrito por el candidato, siempre que no haya duda sobre la identidad del candidato inscrito, quedando prohibido el registro únicamente del nombre del respectivo grupo o colectivo social.

Art. 36

[...]

§ 6 La publicidad de las candidaturas promovidas colectivamente deberá indicar inequívocamente el candidato inscrito y, opcionalmente, el grupo o colectivo social que lo apoya y sus simpatizantes, siempre que no exista duda sobre la identidad del candidato inscrito, quedando prohibida la mención de la candidatura y la solicitud de voto o apoyo electoral de un tercero no inscrito como candidato (PL 4475/2020).

La Ley 9504/1997 regula las reglas para las elecciones. El artículo 12 establece los criterios para la denominación por la que el candidato desea postularse para las elecciones y que serán analizados por el juez electoral en el momento de la solicitud de inscripción de la candidatura. Dicha regulación es importante para que no haya dos o más candidatos con el mismo nombre o con similitudes que puedan dejar a los votantes en duda sobre su identidad. Actualmente, la ley no prevé el nombre de las candidaturas a mandatos colectivos, pero como ya se ha estudiado, se ha utilizado el nombre del candidato o candidato, acompañado de los términos “bancada”, “colectivo”, “mandata” y términos similares. El tema es que como no existe disposición legal, la solicitud de inscripción puede ser denegada por la Justicia Electoral, como ocurrió con una candidata del municipio de Ouricuri que, en las elecciones de 2020, pretendía postularse bajo el nombre de "Colectiva Ellas" o "Adevania de la Colectiva Ellas". En relación con el artículo 36 de la ley electoral, que establece reglas para la publicidad electoral, el PL 4475/2020 cambia la redacción de la ley para dejar claro al elector cuando se trata de publicidad por mandato colectivo, pero la solicitud de voto solo puede ocurrir para el titular y no para su partidario como una forma de confundir al votante.

En cuanto al ejercicio de los mandatos colectivos y/o compartidos en el ámbito del Poder Legislativo, actualmente no existe ley que regule esta situación, hecho que permite a los coparlamentarios establecer las reglas para este reparto de decisiones. Sin embargo, ya se encuentran en la CCJ de la Cámara Federal dos proyectos de ley para crear reglas para los mandatos colectivos y/o compartidos, el PL 4724/2020, redactado por el diputado

André Figueiredo, del PDT y el PL 1422/2021, remitido por el diputado João Carlos Bacelar, del Podemos.

El PL 4724/2020 impone normas sobre los mandatos colectivos, transfiriendo al partido político la facultad de determinar los criterios para la formación de listas para estos mandatos, limitando la participación de un máximo de 5 coparlamentarios y obligando a todos los miembros a cumplir con los requisitos ya exigidos al candidato individual en la ley electoral, como la afiliación partidaria y el domicilio electoral en la circunscripción, en el tiempo mínimo legal. El partido aún puede reemplazar al miembro del colectivo que fallezca o renuncie dentro del período electoral.

El PL 1422/2021 establece una normativa similar al PL 4724/2020, pero limita el número de miembros del mandato colectivo a tres personas, el titular del mandato y dos coparlamentarios, que gozarán de inmunidad parlamentaria, pero actuarán como si fueron asesores del parlamentario titular del mandato. Los proyectos pueden permanecer en la CCJ mucho tiempo antes de pasar al pleno de la Cámara de Diputados, pero se sabe que dependiendo de lo que suceda en las elecciones de 2020, estos proyectos pueden avanzar rápidamente como una forma de impedir la participación ciudadana en los mandatos colectivos y/o compartidos.

De acuerdo con toda la narrativa a lo largo de este trabajo, es posible concluir que los proyectos de ley 4724/2020 y 1422/2021 no incentivan la formación de mandatos colectivos como forma de incentivar la participación popular en la política, por el contrario, estos proyectos pretenden inhibir la formación de estos colectivos y volver a imponer el monopolio de los partidos políticos.

Los mandatos colectivos no pueden analizarse solo desde el punto de vista del derecho y de la política, los mandatos colectivos deben estudiarse desde la perspectiva de la sociología y la socialdemocracia, ya que la experiencia demuestra que estos mandatos representan un medio para la inclusión social de las minorías excluidas, que son invitadas a ocupar los espacios públicos que les han sido negados durante muchos años.

CONSIDERACIONES FINALES

Desde un enfoque histórico y de la interconexión entre democracia y la representación política, este trabajo presentó algunos conceptos fundamentales sobre los modelos de democracia, de la democracia griega clásica a la democracia representativa, el modelo actual en la mayoría de los países occidentales, especialmente en América Latina. Revisando los trabajos de Kelsen (1993), Pitkin (1989), Sartori (1992), Dahl (1989) y otros, llegamos a la conclusión de que la democracia actual ya no es compatible con el modelo de la poliarquía Dahl (1989) o la democracia elitista de Michels (2008). En opinión de O'Donnell (1991), las democracias en América Latina, incluso del Brasil, luego de la tercera ola de redemocratización, se configuran como democracias delegativas porque son defectuosas y no consolidadas, por factores como las desigualdades sociales y los gobiernos populistas y caudillistas.

La Constitución Federal de 1988, promulgada después de la redemocratización, significó un gran avance para la población brasileña, con derechos y garantías que no existían hasta entonces. En la "constitución ciudadana", los partidos políticos fueron uno de los grandes protagonistas de la Carta política que establecieron el monopolio de la política y la garantía de independencia para establecer sus estructuras internas y reglas de funcionamiento.

En el sistema de partidos, Brasil se consolidó como multipartidista. Pero luego de las primeras elecciones democráticas, los partidos ya se delinearon como pocos democráticos, es decir, con un bajo nivel de democracia interna y falta de ideología, lo que contribuyó significativamente a la crisis de representación en la que se encuentra el país. A juicio de Santos y Avritzel (2007), con el fenómeno de la globalización y la expansión del neoliberalismo, la democracia representativa entró en crisis por motivos relacionados con la alta tasa de abstención electoral y una crisis de falta de representación, ya que, en la opinión de los ciudadanos, los representantes electos ya no los representaban.

Pero la crisis de la democracia representativa no es exclusiva de Brasil y está relacionada con los bajos niveles de calidad de la democracia evaluados en América Latina. Diversos organismos internacionales que miden los índices de calidad de la democracia concluyeron que con la pandemia del Covid-19, muchos países sufrieron oleadas de autoritarismo, con la mala gestión de los gobiernos para contener la crisis sanitaria

epidemiológica y el avance en la propagación del virus. Nuevamente, los estudios demuestran el bajo desempeño de los países latinoamericanos y Brasil.

En cuanto a la subrepresentación democrática, a pesar de que el voto es obligatorio en Brasil, la tasa de abstención ha crecido en los últimos años y en las elecciones de 2020 llegó a casi una cuarta parte de los votantes. Entre los diversos factores que contribuyeron a la crisis de la democracia representativa, que fueron presentados a lo largo del segundo capítulo, se encuentran las tecnologías de la información y la comunicación (tics). La velocidad con la que se difunden los hechos y la información y el uso de las redes sociales dio una nueva dirección a la política y las campañas electorales.

Pero en el camino opuesto de la crisis, están surgiendo varios proyectos de democracia participativa en todo el mundo, según los ejemplos presentados en el informe del RAPS, coordinado por Secchi (2019). En Brasil, las minorías excluidas de la participación política del país buscan alternativas para romper la hegemonía de los sistemas oligárquicos de los partidos políticos y, a través del reparto de mandatos electivos, ocupan lugares que hasta entonces estaban destinados a las élites políticas brasileñas. Los mandatos colectivos y/o compartidos, surgidos en Brasil en 1994, ganaron popularidad y la adhesión de varios segmentos de la sociedad, colectivos de mujeres, negros, indígenas, la comunidad LGBTQIA+ y otros están ocupando los espacios en el poder legislativo y buscando aprobar proyectos y discutir demandas hasta ahora olvidadas por los parlamentarios habituales. En las elecciones de 2020 se mapearon más de 300 candidaturas para mandatos colectivos y/o compartidos. Estos números demuestran que el descontento con el modelo tradicional de democracia representativa está llevando a los ciudadanos a buscar formas alternativas de democracia participativa. Se dicen alternativas porque estos mandatos colectivos no están institucionalizados y ante la ausencia de legislación específica, prevalece la libertad y la creatividad para establecer las reglas de reparto de estos mandatos.

Pero la paradoja de la institucionalización debe ser vista con cautela, ya que, si bien la ausencia de una ley puede impedir las candidaturas a mandatos colectivos por parte de la Justicia Electoral en el acto de solicitar el registro, algunos proyectos de ley que ya se encuentran en la Cámara Legislativa, apuntan límites de las reglas y el número de participantes en los mandatos colectivos, devolviendo a los partidos políticos el monopolio para determinar las reglas de los mandatos colectivos y/o compartidos.

Finalmente, respondiendo a la pregunta inicial de este trabajo, sobre la contribución de los mandatos colectivos y/o compartidos en la superación de la crisis de subrepresentación en la que se encuentra Brasil, la respuesta posible es que para las minorías excluidas de los espacios públicos y de la vida política del país, los mandatos colectivos representan una alternativa concreta para la participación política y la búsqueda de soluciones a las demandas olvidadas por el legislador y los poderes públicos. A partir de las elecciones de 2022 será posible contar con más subsidios al funcionamiento de estos nuevos modelos de democracia participativa, pero la conclusión a la que se llega es que estos modelos son ejemplos de iniciativas democráticas emergentes con alto potencial de crecimiento, considerando que aún quedan pocas candidaturas y mandatos colectivos, dado el tamaño de un país como Brasil, que tiene más de 220 millones de ciudadanos y más de 5.000 municipios.

Por lo tanto, este estudio demuestra el potencial de contribución de la alternativa de las candidaturas y mandatos colectivos y/o compartidos al mejoramiento de los procesos de representación democrática en Brasil, considerando el contexto de gran desigualdad socioeconómica en el país y la subrepresentación política de grupos marginalizados. Del mismo modo, el enfoque académico también justificó profundizar en el estudio del tema, con las contribuciones y nuevas reflexiones y visiones para la comunidad científica, y la consecuente ampliación de la comprensión de este fenómeno social en la época contemporánea.

Este estudio no pretende agotar la investigación de las posibles contribuciones de las candidaturas y los mandatos colectivos y/o compartidos en el contexto político brasileño. Sin embargo, las limitaciones y lagunas identificadas pueden apoyar la investigación futura como una forma de ampliar y profundizar la comprensión del tema.

BIBLIOGRAFÍA

Alcántara-Sáez, M. (2019). Las constricciones de la agenda de las reformas políticas. A propósito de la división de poderes. FORUM. Revista Departamento Ciencia Política, 16, 203-212. Recuperado de: <https://doi.org/10.15446/frdcp.n16.82549>

Alcántara-Sáez, M. (2019). Los partidos y la fatiga de la democracia, especial referencia al caso de América Latina. Revista de Derecho Electoral. N. 28. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/7126825.pdf>

Avritzer, L. (2007). Modes of Democratic Deliberation: Participatory Budgeting in Brazil. In: Democratizing democracy. Beyond the liberal democratic canon. Chaper 12. Edited by Santos, Boaventura de Souza. London; New York: Verso.

Bartolini, E.; Morlino, L.; Cotta, M. (1996). Partidos y sistemas de partidos. En Bartolini, E., Manual de ciencias políticas (pp. 217-264), Madrid: Alianza.

Belin, C.; De Maio, G. (2020). Democracy after coronavirus: five challenges for the 2020. Foreign Policy. Bookings. Recuperado de: https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2020/08/FP_20200817_democracy_covid_belin_demaio.pdf

Dahl, R. (1989). La democracia y sus críticos. Barcelona: Paidós pp. 21-34.

Dahl, R. (1989). La Poliarquía: Participación y Oposición. Madrid: Tecnos.

Dahl, R. (2001). Sobre a democracia. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília.

Democracy Index 2020: In sickness and in health? (2020). The Economist Intelligence Unit. Recuperado de: <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2020/>

Duverger, M. (1951). Les Partis Politiques. Paris: Librairie Armand Colin.

Freedom House (2020). Edição Internacional. Recuperado de: <https://www.economist.com/international/2020/10/17/the-pandemic-has-eroded-democracy-and-respect-for-human-rights>

Fukuyama, F. (2020). The Pandemic and Political Order, Foreign Affairs. Recuperado de: <https://www.foreignaffairs.com/articles/world/2020-06-09/pandemic-and-political-order>.

Huntington, S. (1994). La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX. Barcelona: Paidós.

IDEA. Global Democracy e COVID-19: Upgrading International Support. (2020). Recuperado de: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/global-democracy-and-covid-19.pdf>

Kelsen, H. (1993). A democracia. 1ª ed. Tradução de Vera Barkow; Jefferson Luiz Camargo, Marcelo Brandão Cipolla; Ivone Castilho Benedetti. São Paulo: Martins Fontes.

- Michels, R. (2008). *Los partidos políticos: Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*. Vol 2 (2a ed). Madrid: Amortu Editores.
- Montero, J. R.; Gunther, R. (2002). *Los Estudios Sobre Los Partidos Políticos: Una Revisión Crítica*. Revista de Estudios Políticos. Nueva Época. N. 118 – oct-dez.2002
- Morlino, L.; Rial, J.; Alcántara-Sáez, M.; Tommasoli, M.; Zovatto, D. (2015). *La calidad de las democracias en América Latina*. IDEA Internacional. Recuperado de: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/la-calidad-de-las-democracias-en-america-latina.pdf>
- No vaccine for cruelty. The pandemic has eroded democracy and respect for human rights. Strongmen have taken advantage of covid-19 in numerous ways. (2020). Recuperado de: <https://www.economist.com/international/2020/10/17/the-pandemic-has-eroded-democracy-and-respect-for-human-rights>
- O'Donnell, G. (1991). *Democracia Delegativa?* Novos Estudos – CEBRAP. v. 1, n. 31, pp. 25-40.
- Pérez, J.A. G. (2014). *La crítica elitista de la democracia*. in: *La Democracia en Sus Textos*. Madrid: Alianza Editorial. Recuperado de www.alianzaeditorial.es
- Persily, N. (2001). *Toward a functional defense of political party autonomy*. N.Y.U. L. Rev. 750, 824.
- Pitkin, H. F. (1989). *Representação*. [Traducido al portugués de Representation. São Paulo: Lua Nova
- Rocha, E. (2008). *A Constituição Cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios*. In: *20 anos da Constituição Cidadã: avaliação e desafio da seguridade social*. Vaz, F. T.; Musse, J. S.; S., R. F. (Coords.), ANFIP, pp. 131-148.
- Ronderos, S.; Chicarino, T.; Segurado, R. (2020). *Collectivizing political mandates: A discursive approach to the Brazilian Bancada Ativista's campaign in the 2018 elections*. Politics, p. 1-16.
- Salgado, E. D.; Hualde, A. P. (2015) *A democracia interna dos partidos políticos como premissa da autenticidade democrática*. Revista de Direito ADMINISTRATIVO & CONSTITUCIONAL. Belo Horizonte: Fórum, pp. 63-83.
- Salgado, E. D. (2019). *Índice de Democracia Intrapartidária: Uma proposta de mensuração a partir dos estatutos dos partidos políticos brasileiros*. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Curitiba: UFPR.
- Santos, B. S. (2007). *Para além do Pensamento Abissal: Das linhas globais a uma ecologia de saberes*. Revista Crítica de Ciências sociais. Recuperado de: <https://journals.openedition.org/rccs/753>
- Santos, B. S.; Avritzer, L. (2007). *Opening Up the Canon of Democracy*. In: *Democratizing democracy. Beyond the liberal democratic canon*. Introduction. Edited by Santos, B. S. London; New York: Verso.

Sartori, G. (1992). "Democracia", en Giovanni Sartori. Elementos de Teoría Política. Madrid: Alianza Universidad.

Schumpeter, J. A. (1961). Capitalismo, socialismo e democracia. Tradução de Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura.

Secchi, L.; Cavalheiro, R. A. (2017). Delegated representation in the 21st Century: the experimentation of shared mandates. *In* International Conference on Public Policy 3 (Proceedings), Cingapura.

Secchi, L. coord. (2019). Mandatos coletivos e compartilhados: desafios e possibilidade para a representação legislativa no século XXI. São Paulo: Raps. Recuperado de: https://www.raps.org.br/2020/wp-content/uploads/2019/11/mandatos_v5.pdf.

Secchi, L. coord.; Leal, L. (2020). As candidaturas coletivas nas eleições municipais de 2020: análise descritiva e propostas para uma agenda de pesquisa sobre mandatos coletivos no Brasil. Relatório de Pesquisa 2020. Brasília: Editora IABS.

Silva, J. A. (2018). Curso de direito constitucional positivo. 41ª ed. São Paulo: Malheiros.

Sousa, A.; Lamounier, B. (1990). A feitura da nova Constituição: um reexame da cultura política brasileira. São Paulo: Sumaré.

Tarouco, G. S.; Madeira, R. M. (2015). Os partidos brasileiros segundo seus estudiosos. Análise de um expert survey Civitas. Porto Alegre: Revista de Ciências Sociais, vol. 15, n. 1, pp. e24-e39.

Urbinati, N. (2006). O que torna a representação democrática? São Paulo: Revista Lua Nova, n. 67, pp. 191-228.

Vieira, O. V. (2018) A Batalha dos Poderes. São Paulo: Companhia das Letras.

Wolkmer, A. C.; Melo, M. P. (2013). Constitucionalismo Latino-Americano: Tendências Contemporâneas. Curitiba: Juruá.

Zovatto, D. (2005). Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada. Opinião Pública, Campinas, vol. XI, n. 2, pp. 287-336.